



Development  
Researchers'  
Network

Italia



Aide à la Décision Economique

Bélgica



ECO-Consulting Group  
Alemania



Nordic Consulting Group  
Dinamarca

Un consorcio de  
DRN, ADE, ECO, NCG  
c/o DRN, líder del consorcio:

**Sede**

Via Ippolito Nievo 62  
00153 Roma, Italia  
Tel +39-06-581-6074  
Fax +39-06-581-6390  
[mail@drn-network.com](mailto:mail@drn-network.com)

**Oficina de Bélgica**

Square E. Plasky 92  
1030 Bruselas, Bélgica  
Tel: +32-2-732-4607  
Tel: +32-2-736-1663  
Fax: +32-2-706-5442  
[bruxelles@drn-network.com](mailto:bruxelles@drn-network.com)

Service contract for the  
**Evaluations of**  
the EC support to selected initiatives in  
**Regional Cooperation**  
and  
**Economic Integration**  
as well as aspects of  
**3Cs and Policy Mix**

in the field of external cooperation with partner countries

**Contract N.: B7-6510/2002/005**

**EVALUACIÓN DE LA  
ESTRATEGIA REGIONAL  
DE LA CE  
EN AMÉRICA LATINA**

**INFORME de ESCRITORIO**

*Enero 2005*



## ÍNDICE

|                                                                                                                              |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>ACRÓNIMOS .....</b>                                                                                                       | <b>4</b>  |
| <b>0 INTRODUCCIÓN .....</b>                                                                                                  | <b>1</b>  |
| <b>1 AMÉRICA LATINA: CONTEXTO REGIONAL Y RETOS ACTUALES .....</b>                                                            | <b>2</b>  |
| 1.1 LOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA, LOS DERECHOS HUMANOS Y LA CIUDADANÍA EFECTIVA .....                                       | 2         |
| 1.2 PERSPECTIVAS ECONÓMICAS: “CONSENSO DE WASHINGTON”, REFORMAS Y CRECIMIENTO .....                                          | 3         |
| 1.3 LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD: EL OBJETIVO DE LA COHESIÓN SOCIAL .....                                     | 5         |
| 1.4 CONCLUSIONES PRELIMINARES: LA CONTINUIDAD Y LOS CAMBIOS .....                                                            | 7         |
| <b>2 LA ESTRATEGIA DE LA CE HACIA AL EN EL PERIODO 1995-2004 .....</b>                                                       | <b>9</b>  |
| 2.1 LAS RELACIONES UE-AMÉRICA LATINA, ENTRE EL INTERREGIONALISMO Y EL COMPROMISO<br>MULTILATERALISTA CON LA OMC.....         | 10        |
| 2.2 LA ESTRATEGIA DE LA UE HACIA AMÉRICA LATINA DE 1994: ACUERDOS DE ASOCIACIÓN Y LIBRE<br>COMERCIO.....                     | 12        |
| 2.3 LAS INSTANCIAS Y PLATAFORMAS DEL DIÁLOGO POLÍTICO BIRREGIONAL Y SU EVOLUCIÓN.....                                        | 15        |
| 2.3.1 <i>El diálogo interparlamentario PE-Parlatino</i> .....                                                                | 16        |
| 2.3.2 <i>El diálogo político UE-Grupo de Río (GRIO)</i> .....                                                                | 17        |
| 2.3.3 <i>El diálogo GRULA-UE</i> .....                                                                                       | 17        |
| 2.3.4 <i>Las Cumbres de jefes de Estado y de Gobierno UE-ALC</i> .....                                                       | 18        |
| 2.3.5 <i>Los marcos de diálogo subregionales y con México y Chile</i> .....                                                  | 19        |
| 2.3.6 <i>Canales transnacionales, actores descentralizados y “paradiplomacia” en las relaciones UE-AL</i><br>20              |           |
| 2.4 LA EVOLUCIÓN DE LA “ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA” A TRAVÉS DE LAS CUMBRES DE JEFES DE ESTADO<br>Y DE GOBIERNO UE-ALC .....     | 21        |
| 2.4.1 <i>La Cumbre de Río y las “prioridades de Tuusula” (1999)</i> .....                                                    | 21        |
| 2.4.2 <i>La Cumbre de Madrid (2002)</i> .....                                                                                | 22        |
| 2.4.3 <i>La Cumbre de Guadalajara (2004)</i> .....                                                                           | 24        |
| 2.5 LA ESTRATEGIA DE LA CE EN EL CAMPO DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO.....                                                  | 26        |
| 2.5.1 <i>Los factores de cambio: el proceso de cumbres y la reforma de la política de desarrollo</i> .....                   | 26        |
| 2.5.2 <i>La definición de la estrategia, 1995-2004</i> .....                                                                 | 29        |
| 2.6 CONCLUSIONES PRELIMINARES.....                                                                                           | 35        |
| <b>3 LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA: ANÁLISIS DE LAS ASIGNACIONES A<br/>AMÉRICA LATINA EN EL PERÍODO 1996-2003 .....</b> | <b>36</b> |
| 3.1 EVOLUCIÓN DE LAS ASIGNACIONES POR VOLUMEN Y FUENTES DE FINANCIACIÓN .....                                                | 36        |
| 3.2 ASIGNACIONES EN TÉRMINOS GEOGRÁFICOS.....                                                                                | 42        |
| 3.2.1 <i>Los fondos asignados a nivel regional y subregional</i> .....                                                       | 42        |
| 3.2.2 <i>Los fondos asignados a nivel bilateral</i> .....                                                                    | 43        |
| 3.3 ANÁLISIS DE LOS COMPROMISOS DEL REGLAMENTO ALA Y LAS LPH POR SECTOR Y MACROSECTOR<br>DE ACTIVIDAD.....                   | 46        |
| 3.3.1 <i>Los Programas horizontales birregionales</i> .....                                                                  | 49        |
| 3.3.2 <i>Asignaciones presupuestarias a los macrosectores</i> .....                                                          | 50        |
| 3.4 CONCLUSIONES PRELIMINARES.....                                                                                           | 55        |
| <b>4 LOS PROGRAMAS DE LA ESTRATEGIA ACTUAL.....</b>                                                                          | <b>56</b> |
| 4.1 LOS CONCEPTOS DE ASOCIACIÓN Y CONECTIVIDAD EN LA ESTRATEGIA Y EN LOS PROGRAMAS<br>HORIZONTALES BIRREGIONALES .....       | 56        |
| 4.2 LA RED COMO INSTRUMENTO PRIVILEGIADO DE INTERVENCIÓN A NIVEL REGIONAL.....                                               | 57        |
| 4.3 LOS PROGRAMAS HORIZONTALES BIRREGIONALES.....                                                                            | 58        |
| 4.3.1 <i>La estructura de gestión</i> .....                                                                                  | 59        |
| 4.3.2 <i>Resultados preliminares de los programas horizontales birregionales</i> .....                                       | 61        |
| 4.4 LOS OTROS PROGRAMAS DE LA ESTRATEGIA ACTUAL .....                                                                        | 73        |

|           |                                                                                                      |            |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 4.4.1     | Observatorio de las relaciones Europa-América Latina (OREAL).....                                    | 73         |
| 4.4.2     | Eurosocial.....                                                                                      | 73         |
| 4.4.3     | Iniciativa contra las catástrofes naturales.....                                                     | 74         |
| 4.4.4     | Iniciativa para la Energía sostenible.....                                                           | 75         |
| <b>5</b>  | <b>FORMULACIÓN DE LA PREGUNTAS EVALUATIVAS.....</b>                                                  | <b>75</b>  |
| 5.1       | CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS Y TÉCNICAS.....                                                        | 75         |
| 5.2       | FORMULACIÓN DE LAS PREGUNTAS EVALUATIVAS.....                                                        | 76         |
| 5.3       | MATRIZ DE EVALUACIÓN.....                                                                            | 83         |
| <b>6</b>  | <b>PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA FASE DE CAMPO.....</b>                                             | <b>91</b>  |
| 6.1       | CONSIDERACIONES PRELIMINARES.....                                                                    | 91         |
| 6.2       | LOS OBJETIVOS.....                                                                                   | 92         |
| 6.3       | LOS CRITERIOS Y FACTORES DE SELECCIÓN Y DE DEFINICIÓN DE LA MUESTRA.....                             | 92         |
| 6.4       | LA DEFINICIÓN DE LA MUESTRA.....                                                                     | 97         |
| 6.5       | LAS TÉCNICAS.....                                                                                    | 99         |
| 6.6       | LOS INSTRUMENTOS: GUÍAS PREELABORADAS DE PREGUNTAS.....                                              | 99         |
| 6.7       | LA PROGRAMACIÓN DE LAS ACTIVIDADES.....                                                              | 99         |
| 6.8       | PLANIFICACIÓN DEL TIEMPO.....                                                                        | 100        |
| <b>7</b>  | <b>ANEXO 1: BIBLIOGRAFÍA.....</b>                                                                    | <b>101</b> |
| 7.1       | DOCUMENTOS NORMATIVOS.....                                                                           | 101        |
| 7.1.1     | Política de desarrollo de la CE.....                                                                 | 101        |
| 7.1.2     | Relaciones UE con América Latina.....                                                                | 101        |
| 7.2       | INFORMES DE COOPERACIÓN UE-AMÉRICA LATINA.....                                                       | 102        |
| 7.3       | ESTUDIOS Y PUBLICACIONES.....                                                                        | 102        |
| <b>8</b>  | <b>ANEXO 2: PERSONAS ENCONTRADAS EN LA FASE DE ESCRITORIO.....</b>                                   | <b>104</b> |
| <b>9</b>  | <b>ANEXO 3: INVENTARIO DE PROYECTOS.....</b>                                                         | <b>105</b> |
| 9.1       | METODOLOGÍA DE COLECTA Y CLASIFICACIÓN.....                                                          | 105        |
| 9.2       | INVENTARIO DE PROYECTOS FINANCIADOS BAJO EL REGLAMENTO ALA 443/92, 1996-2003.....                    | 106        |
| 9.3       | INVENTARIO DE PROYECTOS FINANCIADOS BAJO LAS LÍNEAS PRESUPUESTARIAS HORIZONTALES, 1996-2003.....     | 126        |
| <b>10</b> | <b>ANEXO 4: EL MARCO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DE LAS RELACIONES UE-AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.....</b> | <b>133</b> |
| <b>11</b> | <b>ANEXO 5: DOCUMENTOS CLAVE DE LA ESTRATEGIA REGIONAL DE LA CE PARA AL, 1996-2004.....</b>          | <b>134</b> |
| <b>12</b> | <b>ANEXO 6: NOTA SOBRE LAS LÍNEAS PRESUPUESTARIAS Y LOS REGLAMENTOS.....</b>                         | <b>137</b> |
| <b>13</b> | <b>ANEXO 7: CUESTIONARIOS.....</b>                                                                   | <b>139</b> |
| 13.1      | CUESTIONARIO ENVIADO A LAS DELEGACIONES.....                                                         | 139        |
| 13.2      | CUESTIONARIO ENVIADO AL GRULA.....                                                                   | 145        |

### **Lista de recuadros**

|                                                                                    |    |
|------------------------------------------------------------------------------------|----|
| RECUADRO 1: DEL “CONSENSO DE WASHINGTON” (1989) AL “CONSENSO REVISADO” (1996)..... | 5  |
| RECUADRO 2: LAS PRIORIDADES DE TUUSULA.....                                        | 19 |
| RECUADRO 3: DESAGREGACIÓN SECTORIAL DE LOS MACROSECTORES.....                      | 51 |

### **Lista de gráficos**

|                                                                             |   |
|-----------------------------------------------------------------------------|---|
| GRÁFICO 1: EVOLUCIÓN DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO DE LA REGIÓN, 1951-2003..... | 4 |
|-----------------------------------------------------------------------------|---|

|                                                                                                             |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| GRÁFICO 2: TOTAL COMPROMETIDO, POR FUENTE DE FINANCIACIÓN Y POR PERÍODO                                     | 38 |
| GRÁFICO 3: TOTAL COMPROMETIDO POR FUENTE DE FINANCIACIÓN, 1996-1999                                         | 39 |
| GRÁFICO 4: TOTAL COMPROMETIDO POR FUENTE DE FINANCIACIÓN, 2000-2003                                         | 39 |
| GRÁFICO 5: TOTAL COMPROMETIDO POR TIPO DE AYUDA, 1996-1999                                                  | 39 |
| GRÁFICO 6: TOTAL COMPROMETIDO POR TIPO DE AYUDA, 2000-2003                                                  | 39 |
| GRÁFICO 7: TOTAL COMPROMETIDO (AYUDA PROGRAMABLE & NO PROGRAMABLE) EN 1996-2003, POR REGION-BILATERAL, EN % | 40 |
| GRÁFICO 8: TOTAL COMPROMETIDO POR FUENTE DE RECURSOS Y POR N° DE PROYECTOS, 1996-2003                       | 41 |
| GRÁFICO 9: TOTAL COMPROMETIDO (REGLAMENTO ALA & LPH) EN 1996-2003, POR REGION-BILATERAL, EN MILL DE EUROS   | 42 |
| GRÁFICO 10: CONVERGENCIA DE SECTORES POR FUENTE DE FINANCIACIÓN, 1996-2003                                  | 45 |
| GRÁFICO 11: TOTAL COMPROMETIDO POR SECTOR EN EL PERIODO 1996-2003                                           | 47 |
| GRÁFICO 12: DETALLE PRESUPUESTARIO DE LOS PROGRAMAS BIRREGIONALES BAJO EL ÁREA REGIONAL GENERAL, 1996-2003  | 50 |
| GRÁFICO 13: DISTRIBUCIÓN DE LA AYUDA POR MACROSECTOR, 1996-2003                                             | 52 |
| GRÁFICO 14: DISTRIBUCIÓN DE LA AYUDA POR MACROSECTOR Y ÁREA GEOGRÁFICA, 1996-2003                           | 52 |

### **Lista de tablas**

|                                                                                                                                           |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| TABLA 1: AMÉRICA LATINA. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA, 1990-2003 (MILLONES DE PERSONAS Y PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN TOTAL)  | 6  |
| TABLA 2: AMÉRICA LATINA EN EL CAMBIO DE SIGLO (1995-2005): ELEMENTOS DE CAMBIO EN LA AGENDA REGIONAL                                      | 9  |
| TABLA 3: TOTAL COMPROMETIDO, POR FUENTE DE FINANCIACIÓN Y POR AÑO                                                                         | 37 |
| TABLA 4: DETALLE DEL ÁREA REGIONAL GENERAL BAJO EL REGLAMENTO ALA POR TIPOLOGÍA DE PROGRAMAS, 1996-2003                                   | 41 |
| TABLA 5: COMPROMISOS REGIONALES EN EL PERIODO 1996-2003 (REGLAMENTO ALA & LPH)                                                            | 42 |
| TABLA 6: COMPROMISOS TOTALES EN EL PERIODO 1996-2003 (REGLAMENTO ALA & LPH)                                                               | 43 |
| TABLA 7: COMPROMISOS TOTALES A NIVEL BILATERAL EN EL PERIODO 1996-2003 (REGLAMENTO ALA & LPH)                                             | 44 |
| TABLA 8: COMPROMISOS TOTALES POR REGIÓN (FONDOS SUBREGIONALES Y BILATERALES), 1996-2003                                                   | 46 |
| TABLA 9: DETALLE PRESUPUESTARIO DE LOS 7 PRINCIPALES SECTORES FINANCIADOS, 1996-2003                                                      | 48 |
| TABLA 10: EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA POR MACROSECTOR Y POR AÑO, 1996-2003                                                                   | 51 |
| TABLA 11: AL-INVEST: GRUPO META, FASES Y PERIODOS Y PRESUPUESTOS                                                                          | 62 |
| TABLA 12: URBAL: GRUPO META, FASES Y PERIODOS Y PRESUPUESTOS                                                                              | 63 |
| TABLA 13: REDES OPERATIVAS DE URBAL                                                                                                       | 64 |
| TABLA 14: ALFA: GRUPO META, FASES Y PERIODOS Y PRESUPUESTOS                                                                               | 65 |
| TABLA 15: ALBAN: GRUPO META, PERIODO Y PRESUPUESTO                                                                                        | 68 |
| TABLA 16: DISTRIBUCIÓN DE LOS PROGRAMAS POR PAÍS Y CIUDAD, SEGÚN EL NÚMERO DE ENTIDADES COORDINADORAS, PARTICIPANTES Y DE BECAS OTORGADAS | 93 |
| TABLA 17: IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS PROGRAMAS HORIZONTALES, SEGÚN SU GRADO DE PARTICIPACION POR PAÍS                                    | 96 |
| TABLA 17.A: IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS PAÍSES SEGÚN EL NÚMERO DE COORDINADORES DE LOS PROGRAMAS                                          | 96 |
| TABLA 18: MUESTRA OBJETIVO DE ESTUDIO EN LA FASE DE CAMPO                                                                                 | 98 |

## ACRÓNIMOS

|             |                                                                                  |
|-------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| AECE        | Asociación Europea de Cooperación Económica)                                     |
| @lis        | Programa América Latina-Unión Europea Alianza para la Sociedad de la Información |
| AL          | América Latina                                                                   |
| ALBAN       | Programa de becas de alto nivel de la Unión Europea para América Latina          |
| ALC         | América Latina y Caribe                                                          |
| ALCA        | Área de Libre Comercio de la Américas                                            |
| ALFA        | Programa América Latina-Unión Europea de Formación Académica                     |
| Al-Invest   | Programa América Latina-Unión Europea de Inversiones                             |
| ALURE       | Programa América Latina-Unión Europea de cooperación energética                  |
| AOD         | Ayuda oficial al Desarrollo                                                      |
| BID         | Banco Interamericano de Desarrollo                                               |
| CAD         | Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE                                         |
| CAINCO      | Cámara de Industria y Comercio de Santa Cruz                                     |
| CAN         | Comunidad Andina de Naciones                                                     |
| CARICOM     | Caribbean Community Secretariat                                                  |
| CE          | Comisión Europea                                                                 |
| CEPAL       | Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas                        |
| COM         | Comunicaciones de la CE                                                          |
| COREPER     | Comité de representantes permanentes del Consejo                                 |
| CSP         | Documento nacional de estrategia ( <i>Country strategy paper</i> )               |
| DG Comercio | Dirección General de Comercio de la Comisión Europea                             |
| DG Relex    | Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea                |
| DIPECHO     | Oficina de Acción Humanitaria de la CE                                           |
| ECHO        | Programa de prevención de catástrofes de ECHO                                    |
| EEUU        | Estados Unidos de América                                                        |
| EuropeAid   | Oficina de Cooperación de la Comisión Europea                                    |
| FUNDEMP     | Fundación de Empresas para la Excelencia                                         |
| GEPCI       | Agrupación europea de promoción del comercio internacional                       |
| GRULA       | Grupo latinoamericano de embajadores en Bruselas                                 |
| LPH         | Líneas presupuestarias horizontales                                              |
| MERCOSUR    | Mercado Común del Sur                                                            |
| MGD         | Marco Global de Desarrollo                                                       |
| NAFTA       | Área de Libre Comercio Norteamericano                                            |
| ODM         | Objetivos de Desarrollo del Milenio                                              |
| OEA         | Organización de Estados Americanos                                               |
| OMC         | Organización Mundial del Comercio                                                |
| PAC         | Política agrícola común                                                          |
| PARLATINO   | Parlamento Latinoamericano                                                       |
| PE          | Parlamento Europeo                                                               |
| PE          | Preguntas Evaluativas                                                            |
| PESC        | Política Exterior y de Seguridad Común                                           |
| PESD        | Política Europea de Seguridad y Defensa                                          |
| PIB         | Producto interior bruto                                                          |
| PMA         | Países menos adelantados                                                         |
| PNUD        | Programa de Desarrollo de Naciones Unidas                                        |
| PYME        | Pequeña y mediana empresa                                                        |
| RSP         | Documento regional de estrategia ( <i>Regional strategy paper</i> )              |
| SICA        | Sistema de Integración centroamericano                                           |
| TLCAN       | Tratado de Libre Comercio de América del Norte                                   |
| ToR         | Términos de Referencia                                                           |
| UE          | Unión Europea                                                                    |
| URBAL       | Programa América Latina-Unión Europea de intercambios de colectividades locales  |

## 0 INTRODUCCIÓN

El presente Informe de Escritorio corresponde a la segunda fase metodológica adscrita en los Términos de Referencia de la Evaluación de la Estrategia Regional de la CE en América Latina. El informe profundiza los conceptos desarrollados en la Nota de Inicio e introduce un análisis de los temas más relevantes para valorar la estrategia de la CE. La conducción de investigaciones específicas sobre las diversas temáticas desarrolladas y la realización de entrevistas adicionales con personas representantes del GRULA y con funcionarios de la CE, están reflejadas en este informe.

El documento está estructurado en 6 capítulos. En el primero se desarrolla el contexto regional de AL, donde las evoluciones y los retos actuales que confronta la región dan el marco de referencia de actuación de la estrategia regional de la CE en el periodo 1995-2004 y que es motivo de tratamiento en el segundo capítulo. El capítulo 3, por su parte, analiza las fuentes de financiación de los recursos destinados a la región en todo el periodo de análisis, donde se diferencian las distribuciones a nivel global regional, sub-regional y bilateral. En el tratamiento de los programas de la actual estrategia, que compone el capítulo 4, se plantean los nuevos conceptos de asociación y de conexión que han dado origen a los programas horizontales birregionales y a una serie de nuevos instrumentos y de mecanismos de gestión. En este capítulo también se evidencian las dificultades encontradas para realizar una programación regional en AL, según las normas del reglamento de la CE. El capítulo cierra con una valoración sinóptica de los programas horizontales biregionales ejecutados y por ejecutarse que corresponden a la actual estrategia regional.

A lo largo de esta fase de investigación han surgido un conjunto de hipótesis y un conjunto de preocupaciones sobre los conceptos, los métodos y sobre los resultados que la estrategia debería cumplir o haber cumplido. Estas reflexiones están incorporadas en el capítulo 5 donde se hace la formulación definitiva de las preguntas de evaluación y de los correspondientes criterios e indicadores de valoración. Todos estos están presentados y desarrollados en una matriz de evaluación, que será a su vez un instrumento guía para el desarrollo de la Fase de Campo.

En el capítulo 6 de este informe se presenta el desarrollo metodológico para acometer las actividades a ejecutarse en la fase de campo. La metodología está desarrollada en función de los recursos disponibles y en función de los tiempos trazados para concluir la evaluación en el plazo previsto. Asimismo presenta un desarrollo sistemático para definir la muestra objetivo a estudiarse en esta fase.

Finalmente, el equipo de evaluadores ha preparado dos cuestionarios de opinión dirigidos uno a las Delegaciones de la CE en los países latinoamericanos y el otro a los representantes del GRULA. Estos se adjuntan en el anexo 7 y serán motivo de análisis y explotación en la fase final, conjuntamente con los resultados obtenidos de la fase de campo.

## 1 AMÉRICA LATINA: CONTEXTO REGIONAL Y RETOS ACTUALES

### 1.1 Los desafíos de la democracia, los derechos humanos y la ciudadanía efectiva

Según Naciones Unidas, después de dos decenios de transición y consolidación democrática, en América Latina “no hay malestar *con* la democracia, pero hay malestar *en* la democracia”.<sup>1</sup> En la región se observan signos de pérdida de confianza en el sistema político y crisis de gobernabilidad, como las vividas por Argentina, Bolivia, Ecuador o Venezuela, y en casos extremos, la caída de gobiernos a causa de acciones radicalizadas; el desprestigio de los mecanismos e instituciones de representación (Parlamentos, partidos políticos) y la reaparición de estilos y formas de gobierno de corte populista, entre otros hechos que ponen en riesgo la estabilidad del propio régimen democrático. Los problemas de la gobernanza democrática afectan directamente a los intereses europeos en la región. La experiencia de las empresas de la UE en América Latina muestra que entre los principales riesgos para la inversión se encuentra la inestabilidad política causada por las crisis de gobernabilidad.

Es cierto que se ha avanzado en relación al funcionamiento electoral y la consolidación de las instituciones, pero persisten serias deficiencias respecto a la división de poderes, al Estado de derecho y al control que podrían ejercer los ciudadanos de la acción estatal. Las reformas constitucionales de los años noventa han fortalecido la independencia del poder judicial, pero en algunos países el Poder Ejecutivo mantiene una interferencia importante en la Corte Suprema. Pese a que los avances en la vigencia de los derechos fundamentales, hay países en los que persisten serios problemas en cuanto acceso a la justicia. Un indicador de esta situación es la alta proporción de la población carcelaria sin condena o en espera de juicio, que es del 55% como promedio regional, y supera el 70% en Paraguay, Honduras y Uruguay.

Con la excepción de Cuba, la libertad de prensa está garantizada en toda la región, pero los indicadores disponibles revelan serias restricciones en Colombia, Guatemala, Paraguay, Honduras y Venezuela.<sup>2</sup> La vigencia del derecho a la vida, la integridad física y la seguridad no siempre está garantizada, pues no se registró el descenso esperado en este tipo de violaciones de los derechos humanos, aunque ya no son cometidas desde la cúspide estatal, sino más bien por fuerzas paraestatales que el Estado no ha sido capaz de controlar. Es especialmente preocupante la creciente violencia y la criminalidad organizada en el ámbito público. La tasa de homicidios dolosos de América Latina se eleva a 25,1 por 100.000 habitantes/año. Es la más alta del mundo, y algunos países y ciudades latinoamericanas superan ampliamente esa cifra. Es el caso de Honduras (154), Colombia (70), El Salvador (34), Guatemala y Venezuela (33). Las tasas de muertes violentas de Medellín (138), Cali (105), Ciudad de Guatemala (100) y Sao Paulo (50) son reveladoras. En Colombia, Argentina

---

<sup>1</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Nueva York, PNUD, 2004.

<sup>2</sup> Entre 1998 y 2002 33 periodistas fueron asesinados en la región, 18 de ellos en Colombia. Ver también los datos de Reporteros sin Fronteras y de Freedom House en PNUD, op. cit., tablas 32 y 33, p. 118.

o México la seguridad pública y la reforma de unas fuerzas policiales que se perciben como corruptas e ineficaces han originado fuertes movilizaciones ciudadanas.<sup>3</sup>

A pesar de los avances normativos, la no discriminación aún no está suficientemente garantizada, ya que se mantienen fuertes desigualdades, originadas en la etnia, el género y el estatus socioeconómico, que impiden un acceso igualitario a las instancias públicas, de participación social y política, y notables diferencias de trato para personas pertenecientes a distintos grupos, en particular los indígenas. Finalmente, según el Estudio del PNUD, las tendencias halladas en relación con la ciudadanía social son preocupantes y constituyen el principal desafío de las democracias latinoamericanas, porque, además, los grupos más excluidos del ejercicio pleno de la ciudadanía social son los mismos que sufren carencias en otras dimensiones de la ciudadanía.<sup>4</sup>

Estos hechos son causa del surgimiento de fuertes movimientos indígenas, en Meso América y los países andinos. En 2000, el movimiento indígena ecuatoriano tuvo un papel importante en la renuncia del presidente Jamil Mahuad, y la elección de Lucio Gutiérrez. Tres años antes también contribuyeron a la caída del entonces Presidente, Abdalá Bucarám. En octubre de 2003 la movilización indígena forzó la caída del gobierno de Bolivia, Gonzalo Sánchez de Lozada. Estos movimientos reclaman un espacio político, social y económico y nuevos enfoques en la construcción de sus respectivos Estados y naciones, con posiciones que oscilan entre el reconocimiento de la realidad multicultural del Estado, como Pachakutik, en Ecuador, y la preocupante aparición de nacionalismos indígenas radicales, como el movimiento Humala, en Perú, o el movimiento Pachakutik en Bolivia.<sup>5</sup>

Finalmente, en el escenario latinoamericano requiere una mención especial un conflicto armado tan enquistado como el que sufre Colombia, que afecta a la seguridad y la estabilidad de toda la región andina. En 2004 se han iniciado negociaciones puntuales con diferentes organizaciones insurgentes y grupos paramilitares, pero este conflicto hunde sus raíces en las graves fracturas sociales y económicas y los serios problemas de derechos humanos y de gobernabilidad democrática que aquejan a ese país, como ha señalado el Consejo de la UE.<sup>6</sup>

## **1.2 Perspectivas económicas: “Consenso de Washington”, reformas y crecimiento**

En 2004, las expectativas de desarrollo de América Latina son inciertas. Por un lado, se reconocen importantes logros de la región en los años noventa, con la aplicación de las

---

<sup>3</sup> PNUD, op. cit., tabla 29, p. 115. Ver también The Economist, “Crime and policing in Latin America: The battle for safer streets”, 30 de septiembre de 2004.

<sup>4</sup> PNUD, op. cit., pp. 120-135. Ver también George Psacharopoulos, Harry A. Patrinos, Las poblaciones indígenas y la pobreza en América Latina, Banco Mundial, 1999.

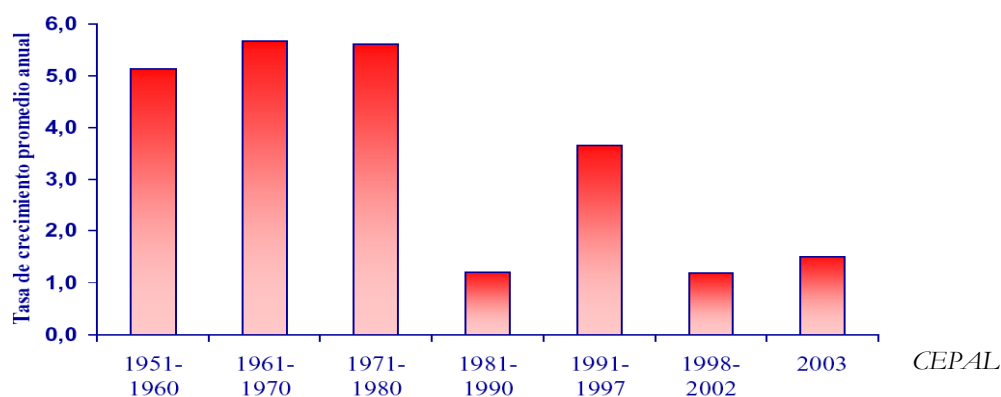
<sup>5</sup> Rachel Sieder (ed.), Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy, Londres, Palgrave Macmillan 2002; Rodolfo Stavenhagen, The Return of the Native, Institute of Latin American Studies (ILAS), Universidad de Londres, occasional Paper n° 27, 2002; Donna L. Van Cott, “From Exclusion to Inclusion: Bolivia’s 2002 Elections”, Journal of Latin American Studies, noviembre de 2003; The Economist, “Indigenous peoples in Latin America: A Political Awakening”, 19 de febrero de 2004.

<sup>6</sup> Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de 26 de enero de 2004.

reformas que John Williamson denominó “Consenso de Washington”<sup>7</sup>. La mayor parte de los países de la región lograron restablecer los equilibrios macroeconómicos, atajar la inflación y alcanzar cierta estabilidad. El visible aumento de las exportaciones ayudó a recuperar el crecimiento, y las corrientes de capital, atraídas por vastos programas de privatización, volvieron a la región y en especial a los “mercados emergentes” más atractivos. Aunque los indicadores sociales apenas mejoraron, las cifras agregadas de la región muestran que en la primera mitad de los noventa se logró detener el rápido aumento de la pobreza y la precariedad laboral del decenio anterior. También se abrieron expectativas positivas para el acceso a mercados externos con las negociaciones que se desarrollan en el ámbito multilateral de la OMC; regional, con el ALCA; y subregional y bilateral, con los acuerdos con Estados Unidos y la UE.

En el balance de los años noventa, sin embargo, hay que anotar que en relación al periodo anterior a la crisis de la deuda hubo niveles más bajos de inversión y actividad económica — la tasa de crecimiento anual promedio de la región entre 1960 y 1980 fue del 5,5%, mientras que entre 1991 y 1997, el periodo más favorable tras la crisis de la deuda, se situó en el 3,5%—, y también mayores tasas de desempleo y subempleo. Entre 1990 y 2002, de cada 10 nuevos empleos creados, siete lo fueron en el “sector informal”, que ocupa ya más del 51% de los trabajadores de América Latina.<sup>8</sup> A finales de los noventa muchos países no habían logrado aún recuperar los niveles de renta anteriores a la “década perdida” de los ochenta. La reducción de la inversión también dejó un legado de carencias de infraestructura, que es visible en la generación de energía eléctrica y la producción, transporte y suministro de petróleo y gas, que constituyen un “cuello de botella” para el crecimiento económico. La energía es también un factor clave en la reaparición de viejas disputas territoriales —caso de la salida al mar del gas boliviano por territorio chileno— o en el surgimiento de tensiones políticas entre otros Estados, como ha ocurrido en 2003 entre Bolivia y Chile y en 2004 entre Chile y Argentina.

GRÁFICO 1: EVOLUCIÓN DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO DE LA REGIÓN, 1951-2003



Además, la apertura externa agravó la vulnerabilidad estructural de muchos países latinoamericanos ante un sistema económico y financiero internacional más integrado, y a la vez más volátil, inestable e incierto. Las reformas del Consenso, y en especial la apertura

<sup>7</sup> John Williamson, *Latin American Adjustment. How much has happened?*, Washington, Institute for International Economics, 1990

<sup>8</sup> Organización Internacional del Trabajo, *Panorama Laboral de América Latina 2003*, Lima, OIT, 2004, p. 17

comercial unilateral, la liberalización de los mercados financieros y de los movimientos de capitales, y las políticas monetarias antiinflacionistas contribuyeron a una fuerte afluencia de importaciones y abultados déficit comerciales, que contribuyeron a gestar crisis de balanza de pagos que han interrumpido, de manera abrupta, la inversión y el crecimiento, acabando con años de lentos avances en la lucha contra la pobreza. De hecho, las economías de la región entraron, a partir de 1997 en lo que la CEPAL denominó un “quinquenio perdido”, donde el crecimiento del PIB anual promedio fue de sólo un 1%, similar al de la “década perdida” de los ochenta. En 2003 el PIB per cápita regional promedio aún era un 1,5% inferior al de 1997, y sólo en 2004 aparecen síntomas de recuperación.<sup>9</sup>

En paralelo, los avatares de las negociaciones comerciales de la OMC, con el fracaso de la conferencia de Cancún en septiembre de 2003; el estancamiento de las negociaciones del ALCA, y las dificultades aparecidas en las negociaciones UE-Mercosur, han rebajado las expectativas de mejora de la inserción internacional de muchos países de la región.

Estos hechos han afectado a la agenda de las reformas, provocando un visible desgaste del “Consenso de Washington”. Se han demandado “reformas de segunda generación” o, en palabras de Joseph Stiglitz, un “post-consenso de Washington” que preste más atención al fortalecimiento de las instituciones, la integración regional, la inversión productiva o las políticas nacionales de tecnología (ver cuadro adjunto).

**RECUADRO 1: DEL “CONSENSO DE WASHINGTON” (1989) AL “CONSENSO REVISADO” (1996)**

| <u>Consenso original (1989)</u>                                                                      | <u>Consenso revisado (1996)</u>                                                                                                              |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Disciplina fiscal                                                                                    | Incremento del ahorro nacional                                                                                                               |
| Reestructuración del gasto público y eliminación subsidios                                           | Protección del gasto social y orientación a los pobres; mayor gasto en infraestructura productiva                                            |
| Reforma fiscal basada en aumentar la base tributaria, impuestos indirectos y bajada tipos marginales | Introducción de “ecoimpuestos” para corregir “externalidades” ambientales negativas y asegurar una correcta imputación de costes ambientales |
| Liberalización financiera                                                                            | Regulación del sector y fuerte supervisión bancaria                                                                                          |
| Liberalización comercial unilateral                                                                  | “Regionalismo abierto” y “nuevo regionalismo”: acuerdos de integración regional con baja protección comercial                                |
| Privatización y desregulación                                                                        | Economía competitiva: reglas estables y transparentes, políticas de competencia                                                              |
|                                                                                                      | Nuevas reformas no previstas en el Consenso original:<br>- Inversión en educación<br>Fortalecimiento institucional, reforma del Estado       |

### 1.3 La lucha contra la pobreza y la desigualdad: el objetivo de la cohesión social

Desde los años noventa, ha aumentado la preocupación por las consecuencias sociales negativas de las políticas del “Consenso de Washington” y del proceso de globalización. En el marco de nuevas propuestas de desarrollo —“Postconsenso de Washington”, “Washington Plus”, reformas de “segunda generación”, Marco Global de Desarrollo (MGD)...— ha vuelto a cobrar importancia la dimensión social y el objetivo de reducir la pobreza. Ese objetivo inspiró la convocatoria de una sesión extraordinaria de la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2000, en la que se adoptó la importante

<sup>9</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2003, Santiago de Chile, CEPAL, 2004

“Declaración del Milenio”, y los llamados “Objetivos de Desarrollo del Milenio” (ODM) que comprenden un amplio conjunto de metas e indicadores de reducción de la pobreza extrema y de desarrollo social que deberán cumplirse en el periodo 1990-2015.<sup>10</sup>

Este compromiso internacional reclama una revisión de la cooperación con países de renta intermedia, según la clasificación del Banco Mundial y del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, como son la mayor parte de los latinoamericanos. La aparición de los ODM convierte los países de renta baja (*Low Income Countries* o LICs) y los países menos adelantados (PMA) de África subsahariana y Asia en receptores prioritarios de ayuda. Por razones de seguridad, los países del Mediterráneo, los Balcanes, Oriente Próximo y Europa oriental reclaman más recursos, por lo que América Latina tiene cada vez menos importancia para los donantes, en términos de asignaciones presupuestarias.

Pese a ello, la región se caracteriza por la elevada incidencia de la pobreza y por los peores indicadores mundiales de desigualdad. En 2002, según estadísticas de CEPAL, el 20% más rico de la población recibía el 54% de la renta, mientras que el 60% medio recibía el 40%, y el 20% más pobre, sólo el 4,7%. En los últimos años, la distribución del ingreso en América Latina no ha mostrado resultados alentadores. En el periodo 1990-1997 los indicadores de concentración del ingreso no habían mejorado, y se observa una tendencia al deterioro, con la excepción de Uruguay y Honduras, únicos casos en que se registraron mejoras distributivas destacables. Esa misma tendencia se observa en el periodo 1999-2002, con la excepción de México, que registra mejoras apreciables en la distribución del ingreso. Los países en los que se puede esperar que las políticas distributivas sean más eficaces para reducir la pobreza, dados sus elevados índices de desigualdad, son Bolivia, Brasil, Colombia y Guatemala.<sup>11</sup>

**TABLA 1: AMÉRICA LATINA. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA, 1990-2003 (MILLONES DE PERSONAS Y PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN TOTAL)**

|                            | 1990  | 1997  | 1999  | 2000  | 2001  | 2002(a) | 2003(a) |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|---------|
| Pobres (millones personas) | 200   | 204   | 211   | 207   | 212   | 220     | 225     |
| Indigentes                 | 93    | 89    | 89    | 88    | 91    | 95      | 100     |
| Tasa de pobreza            | 48,3% | 48,5% | 43,8% | 42,1% | 42,5% | 43,4%   | 43,9%   |
| Tasa de indigencia         | 22,5% | 19,0% | 18,5% | 17,9% | 18,2% | 18,8%   | 19,4%   |

*Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina, Santiago de Chile, 2003. Datos procedentes de encuestas de hogares de 18 países. Las cifras de pobreza incluyen tanto a los pobres como a los indigentes. Los datos de 2002 y 2003 son preliminares*

En relación con esos indicadores, a partir de 1997 la evolución de la pobreza experimenta un cambio de tendencia y las cifras, tanto absolutas como relativas, han vuelto a aumentar. Por países, Argentina, Colombia y Uruguay experimentan los mayores incrementos de la pobreza en ese periodo, y Argentina, Bolivia y Colombia el mayor incremento de la indigencia.<sup>12</sup>

La dañina combinación de crisis política, declive económico y pobreza produce un creciente “efecto expulsión” de emigrantes. Estos factores, unidos al endurecimiento de los requisitos

<sup>10</sup> Resolución de la Asamblea General A/RES/55/2, adoptada el 8 de septiembre de 2000.

<sup>11</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama social de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, CEPAL, 2003. Ver también David de Ferranti et al., *Inequality in Latin America and the Caribbean: breaking with History?*, Washington, Barco Mundial, 2003.

<sup>12</sup> CEPAL, op. cit., 2003.

de entrada en Estados Unidos, han provocado un aumento de la emigración latinoamericana hacia la UE. Los datos disponibles para algunos de los países de acogida más importantes en la UE revelan un fuerte crecimiento de esos flujos en el periodo 2000-2004. La existencia de una significativa “diáspora” latinoamericana en Europa permite suponer que estos flujos continuarán creciendo. El perfil demográfico de los inmigrantes latinoamericanos en la UE es el de una población joven, muy feminizada, con una alta tasa de participación en laboral, y cuantiosos envíos de remesas. Las remesas enviadas desde la UE a América Latina suponen en torno a 2.000 millones de dólares anuales, de los que la mitad procede de España. En este país, que es uno de los destinos preferentes de estos flujos, la población originaria de Latinoamérica pasó de 92.600 a 514.500 personas entre 1995 y 2003.<sup>13</sup>

Recientemente en la III Cumbre UE-América Latina y el Caribe, celebrada en Guadalajara (México) en mayo de 2004, se situó el problema de la pobreza en el marco, más amplio, de la cohesión social. En el contexto latinoamericano, y de sus relaciones con la UE, la cohesión social puede ser abordada desde tres ángulos. El primero se refiere a las políticas nacionales dirigidas a promover la equidad y el desarrollo social. Estas políticas son especialmente importantes ante las dinámicas de exclusión que afectan al ejercicio de los derechos ciudadanos de los pobres, de la población indígena, afrodescendiente, y al fenómeno de la “feminización de la pobreza”.

El segundo ángulo es el referido a los mecanismos encaminados a atenuar las asimetrías en los acuerdos de integración regional, y promover la transformación productiva, en aras de la convergencia de rentas. En general, estos mecanismos han estado ausentes en la integración latinoamericana. No obstante, hay algunas iniciativas en Mercosur y en el TLCAN. En este último, el Gobierno mexicano ha propuesto la creación de una “Comunidad de América del Norte” que incluiría algunos mecanismos de cohesión social y territorial.

En tercer lugar, esta cuestión afecta al diseño y aplicación de las políticas de cooperación de la CE con América Latina, con estrategias específicas para países de renta media, y en particular, en los “Acuerdos de asociación”. Esta dimensión es importante debido a la naturaleza de los nuevos acuerdos que se han caracterizado como “OMC plus”, donde se proponen reglas más exigentes que las que se negocian en la OMC tanto para el comercio de bienes y servicios, como para la circulación de capitales o derechos de propiedad intelectual. Estos son acuerdos de “integración profunda” entre economías del norte y el sur, que tienen importantes efectos sobre la cohesión social, la transformación productiva y las asimetrías que caracterizan a los países implicados.

## **1.4 Conclusiones preliminares: la continuidad y los cambios**

En esta breve síntesis de la situación de la región desde mediados de los años noventa y hasta la actualidad, se observan tanto elementos de continuidad, como de cambio. En el plano político, Latinoamérica presenta hoy un panorama casi generalizado de regímenes democráticos y de elecciones periódicas. Sin embargo, ello no significa que la consolidación de la democracia haya desaparecido de la agenda, pues al tiempo que se consolidan los

---

<sup>13</sup> Ver Organización Internacional para las Migraciones Migration from Latin America to Europe. Trends and Policy Challenges, Ginebra, IOM, 2004.

derechos políticos, los latinoamericanos expresan una creciente frustración por la falta de oportunidades y por los altos niveles de desigualdad, pobreza y exclusión social que existen en la región. Ello supone que existen fuertes tensiones entre la expansión de la democracia y la economía, la búsqueda de la equidad y la superación de la pobreza.

En el ámbito económico, la agenda ha estado dominada por la vulnerabilidad de América Latina frente a *shocks* externos. Ante este problema, cobra especial importancia la adopción de reformas internas “de segunda generación” que reduzcan la volatilidad financiera en la región, y promuevan condiciones adecuadas para dar estabilidad al crecimiento y asegurar la equidad social, junto con la cooperación internacional en favor de una “nueva arquitectura financiera internacional”. También es importante la mejora de las condiciones de acceso a los mercados externos, por la vía multilateral, a través de la finalización de la “Ronda de Doha” de la OMC, o mediante acuerdos bilaterales y subregionales con Estados Unidos y la UE.

La inserción internacional de la región también depende del fortalecimiento de la integración regional en Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Sistema de la Integración Centroamericano (SICA). La conformación de estos grupos regionales, y en especial, en el cono sur, puede promover la estabilidad, el crecimiento y la cohesión social en esas áreas; es funcional a los intereses de las empresas europeas, al crear un mercado más amplio, y facilitar la reforma institucional y la estabilidad de las “reglas del juego”. Finalmente, contribuye a forjar un sistema multilateral basado en grupos regionales fuertes y capaces de actuar en la economía y la política internacional, y en defensa del multilateralismo. Aunque la mayor parte de los acuerdos regionales se caracterizan por instituciones comunes débiles para asegurar la plena integración económica, reglas estables y eficaces, y desplegar todo el potencial de desarrollo de estos acuerdos, su fortalecimiento es clave para la UE y para AL.

También en el plano económico y social, la promoción del cambio tecnológico y la mejora de la educación son condiciones necesarias para lograr una competitividad “auténtica”, según la expresión de CEPAL, frente a la competitividad “falsa” que supone la tradicional especialización exportadora en productos intensivos en mano de obra y recursos naturales, cuya competitividad a menudo descansa en los bajos salarios, menores cargas fiscales, y la “externalización” de costes ambientales. Aunque las exportaciones latinoamericanas se han diversificado y han incrementado su contenido tecnológico, en gran medida a través de la inversión extranjera, el sistema de ciencia y tecnología de la región es débil y los gastos en I+D son muy bajos, tanto en las empresas como en el sector público.

**TABLA 2: AMÉRICA LATINA EN EL CAMBIO DE SIGLO (1995-2005): ELEMENTOS DE CAMBIO EN LA AGENDA REGIONAL**

|                               |                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Contexto internacional</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Competencia económica en mundo “triádico” de globalización</li> <li>- “Regionalismo abierto” como estrategia de integración</li> <li>- Interregionalismo. Relaciones internacionales “grupo a grupo”</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Agenda de seguridad y “guerra contra el terrorismo”</li> <li>- Interacción entre regionalismo y multilateralismo (inicio de la nueva ronda de negociaciones de la OMC en 2001). Formación G-20/G-21</li> <li>- Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): la cooperación al desarrollo da prioridad a países de renta baja de Asia y África</li> </ul> |
| <b>Dimensión política</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Consolidación democrática</li> <li>- Reforma del Estado</li> <li>- Vigencia de derechos fundamentales / derechos políticos</li> </ul>                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Crisis de gobernabilidad y nuevo ciclo de inestabilidad (Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay, Venezuela...)</li> <li>- Derechos de ciudadanía (derechos económicos y sociales. Acceso a instituciones. Derecho a la justicia)</li> <li>- Inseguridad ciudadana. Reforma del sector seguridad.</li> </ul>                                   |
| <b>Dimensión económica</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Recuperación y crecimiento económico</li> <li>- Consenso de Washington (liberalización, privatización)</li> </ul>                                                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Crisis financieras y “quinquenio perdido”</li> <li>- Crisis del “Consenso de Washington”: Reformas de segunda generación, “Post-consenso...”</li> </ul>                                                                                                                                                                                                |
| <b>Dimensión social</b>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Leve reducción de índices de pobreza</li> <li>- Prioridad a políticas sociales compensatorias</li> </ul>                                                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Incremento de la pobreza y desigualdad</li> <li>- Agenda social: lucha contra la pobreza, pero con preocupación por cuestiones distributivas</li> <li>- Cohesión social y derechos ciudadanía</li> </ul>                                                                                                                                               |

*Fuente: Elaboración propia*

## 2 LA ESTRATEGIA DE LA CE HACIA AL EN EL PERIODO 1995-2004

En las relaciones institucionalizadas entre la UE<sup>14</sup> y América Latina se han suscrito distintos acuerdos subregionales y bilaterales, que pueden agruparse en varias “generaciones”. También han surgido distintas instancias y canales de diálogo, concertación y cooperación, en las que participan los Estados miembros de la CE, los gobiernos latinoamericanos, las instituciones regionales y la Comisión Europea, a partir de sus respectivas competencias. En esas relaciones también se observa la participación de actores no estatales y subestatales, a menudo a través de instrumentos para la cooperación descentralizada.

Este capítulo describe el marco político-institucional de esas relaciones, en el que se sitúa la estrategia regional de la CE. Para establecer el alcance de esa estrategia regional, se define la relación UE-América Latina y el Caribe como expresión del “interregionalismo”. Primero se examina la estrategia del Consejo de 1994, de la que emanan los documentos de estrategia regional adoptados por la Comisión a partir de 1995. En secciones posteriores se analizan los marcos de diálogo político birregional, y los contenidos concretos de la estrategia regional de la CE en el periodo cubierto por esta evaluación.

<sup>14</sup> En este capítulo, la expresión “Unión Europea” (UE) se refiere tanto a la actual UE, como a la Comunidad Europea (CE), o la anterior Comunidad Económica Europea (CEE). Sin embargo, la mención expresa de la CE o las instituciones de la UE alude a sus particulares ámbitos de competencias.

## 2.1 Las relaciones UE-América Latina, entre el interregionalismo y el compromiso multilateralista con la OMC

La UE ha sido una importante impulsora de las relaciones interregionales o “interregionalismo”, a través de las relaciones “grupo a grupo” que se establecen desde los años setenta, incluyendo América Latina.. Inicialmente, ello se debió al interés de las instituciones comunitarias en ampliar el papel internacional de la CE y, con ello, sus competencias y su influencia externa.

En los años noventa, sin embargo, el interregionalismo se ha configurado como respuesta a la necesidad de gestionar, más allá del marco del Estado-nación, la cada vez más compleja interdependencia derivada de la globalización y la regionalización. Al igual que la formación de bloques o grupos regionales, el interregionalismo expresa la tendencia a establecer un sistema global de gobernación “multinivel” en el que interactúan “redes” de Estados, instituciones regionales, organizaciones internacionales, parlamentos, empresas y actores de la sociedad civil, a través de canales múltiples.<sup>15</sup> En ese contexto, las relaciones UE-América Latina se han hecho más intensas y se han creado distintos mecanismos de diálogo político y cooperación regional y subregional, que se describen más adelante.

Un factor importante para explicar el interregionalismo UE-América Latina es la adopción, por parte de ambas regiones, de un “nuevo regionalismo”, basado tanto en la profundización de la integración económica, como en nuevos marcos de concertación política y de acción exterior común. Mediante esa estrategia tanto la UE como América Latina tratan de mejorar su posición en el mundo “triádico” de la posguerra fría, libre de los alineamientos estratégicos del conflicto Este-Oeste, y crecientemente regionalizado y globalizado en torno a tres áreas económicas dominantes (Europa, Norteamérica, y Asia Oriental).<sup>16</sup>

En lo que respecta a la UE, se está convirtiendo en un verdadero “actor global” que se conduce, cada vez en más casos, con una única voz en el exterior. Ese proceso se basa en la consolidación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y a la incipiente Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), con los Tratados de Maastricht, Amsterdam, Niza, y el Tratado Constitucional. Parte de ese proceso es la ampliación de las políticas de la CE, con su correspondiente proyección externa, a muchos ámbitos, desde el comercio y la ayuda externa, a la política migratoria, de medio ambiente, o de ciencia y tecnología.

En lo que se refiere a América Latina, destacan los procesos de concertación política regional en Centroamérica, que contribuyeron a hacer posible los procesos de paz, a la reactivación

---

<sup>15</sup> Sobre estos conceptos, ver Heiner Hanggi, *Interregionalism. Empirical and theoretical perspectives*, taller “Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas”, Los Angeles, 2000; y Liesbet Hooghet y Gary Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2001.

<sup>16</sup> Sobre el “nuevo regionalismo” latinoamericano, ver Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, CEPAL, 1994. En el caso de la UE, esa estrategia la expresan claramente hechos como la creación del Mercado Interior o la Unión Monetaria, y el establecimiento de la Política exterior y de Seguridad Común (PESC) a través del Tratado de Maastricht, expresan claramente esa estrategia.

del Mercado Común Centroamericano, y a la creación del SICA; la creación de Mercosur y del “Grupo de los Tres” (Colombia, México y Venezuela), y la constitución del “Grupo de Río”, que agrupa a todos los países de la región en una plataforma común de concertación de sus políticas exteriores.<sup>17</sup>

En distintos momentos, las posiciones de Estados Unidos y de la UE han sido un importante “catalizador externo” del interregionalismo. Con el anuncio de la “Iniciativa de las Américas” en 1990, que posteriormente condujo al proceso del ALCA, Estados Unidos se mostró dispuesto a negociar acuerdos de libre comercio con países y “grupos de países”, reconociendo la realidad de la integración latinoamericana. En el caso de la UE se ha alentado una relación interregional, más que país a país, en cuanto a los acuerdos comerciales. La profundización de la integración en Mercosur, y en especial el establecimiento de la unión aduanera en este grupo en 1995, aunque incompleta, fue uno de los factores que explica la propuesta de un acuerdo birregional con la UE. Como se verá, en 2004 la UE ha vinculado expresamente la posibilidad de negociación de acuerdos de asociación con los países andinos y centroamericanos a la profundización de sus respectivos procesos de integración. De esta pauta sólo escapan, en parte, Chile y México, que han optado por acuerdos bilaterales de libre comercio tanto con Estados Unidos, como con la UE.

En ese marco “interregionalista”, la agenda se ha ampliado. Durante más de veinte años, las relaciones UE-ALC respondieron a motivaciones políticas, como los procesos de democratización, y las negociaciones de paz frente al conflicto centroamericano de los ochenta. En los años noventa las motivaciones principales han sido económicas, y en especial, cuestiones como el acceso a los mercados o los regímenes que regulan los flujos de inversión. Desde finales de los noventa, con el proceso de Cumbres, vuelve a cobrar importancia la agenda política, pues además de las cuestiones internas o bilaterales, la agenda ha incorporado como objetivo la concertación de las políticas exteriores en los foros internacionales<sup>18</sup>.

Sin embargo, entre 1999 y 2001, coincidiendo con la Cumbre de Río y el inicio de la Asociación Estratégica, la propia UE se había distanciado de la estrategia interregionalista trazada en 1994 en lo referido a las negociaciones comerciales. En esos años tanto la UE como Estados Unidos se decantaron por el inicio de una nueva “ronda” de negociaciones comerciales de la OMC. Como se establece expresamente en los mandatos de negociación de la Comisión, aprobados por el Consejo, esta apuesta multilateral suponía subordinar las negociaciones comerciales con América Latina a lo acordado en la OMC. De hecho, desde

---

<sup>17</sup> Ver William Coleman y Geoffrey R.D. Underhill (eds.), *Regionalism and Global Economic Integration*, Londres, 1998; Jean Grugel y Will Hout (eds.) (1999), *Regionalism across the North-South Divide. State Strategies and Globalization*, Londres, Routledge; y Alicia Frohman, “The New Regionalism and Collective Diplomacy in Latin America”, Björn Hettne, András Inotai y Osvaldo Sunkel (eds.), *The New Regionalism and the Future of Security and Development*, Londres, Macmillan/UNU-WIDER, 2000.

<sup>18</sup> Sobre el interregionalismo en las relaciones UE-América Latina, véase Susanne Gratiús, *EU-Mercosur as a learning experience of bi-regionalism*, Hamburgo, IIK, 2000; Jean Grugel, *Spain, the European Union and Latin America: Governance and identity in the Making of the New Inter-Regionalism*, Madrid, Real Instituto Elcano, noviembre de 2002; y José Antonio Sanahuja, “Un diálogo estructurado y plural. La dimensión institucional de las relaciones Unión Europea-América Latina”, *Nueva Sociedad*, n° 189, enero-febrero, 2004, pp. 80-96.

1999 las estrategias interregionalistas —sea el proceso del ALCA o el Acuerdo UE-Mercosur— han estado condicionadas por los avances y retrocesos de la “ronda de Doha” de esa organización, y estos, por la evolución de la negociación agrícola, que se ha mostrado muy difícil. Esa opción multilateral se relaciona con el “ciclo político” comunitario, pues debe mucho a la Comisión Prodi (1999-2004), que tomó posesión sólo tres meses después de la Cumbre de Río, que descartó la firma de acuerdos regionales para dar prioridad al marco de la OMC.

La preferencia por la OMC no ha impedido que la UE firme “Acuerdos de Asociación”, que incluyen áreas de libre comercio, con México (2000) y Chile (2002). Estos acuerdos, sin embargo, son en gran medida la respuesta de la UE a los acuerdos de libre comercio que esos dos países también han firmado con Estados Unidos. En contraste, con el resto de la región no se han podido negociar otros acuerdos de asociación, más avanzados.

## **2.2 La estrategia de la UE hacia América Latina de 1994: Acuerdos de asociación y libre comercio**

Hacia 1990 las relaciones entre la UE y América Latina entran en una fase de transición, caracterizada por la ampliación del diálogo político y la cooperación económica y comercial. En 1990 y 1991 se aprueban las amplias preferencias comerciales del “SPG-drogas” para los países andinos y centroamericanos. En este periodo la cooperación al desarrollo se diversifica, con nuevos instrumentos de apoyo al comercio y las inversiones, como los programas ECIP y AL-Invest. Entre 1990 y 1993 se firma una nueva red de acuerdos, denominados “de tercera generación”, con todos los países y grupos regionales, excepto Cuba. Estos acuerdos cubren un gran número de sectores de cooperación, y como novedad más relevante, incluyeron la “cláusula democrática”, con la sola excepción de México, que la rechazó. En 1992, por último, se autoriza la ampliación de las operaciones del Banco Europeo de Inversiones (BEI) a esa región, lo que satisfizo una de las más viejas demandas latinoamericanas hacia la Comunidad Europea.

Conforme avanzaba la década, aparecieron nuevos intereses económicos, propiciados por el visible incremento de las exportaciones y la inversión europea en América Latina, los procesos de privatización, y el atractivo de los “mercados ampliados” que ofrecían los nuevos esquemas de integración regional, en especial Mercosur y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en el que México representaba una vía de acceso al mercado de Estados Unidos.

La UE, que tras el Tratado de Maastricht había reforzado su capacidad de acción conjunta en el exterior, lanzó en 1994 una nueva estrategia para las relaciones con América Latina.<sup>19</sup> En

---

<sup>19</sup> La nueva estrategia de la UE hacia América Latina y el Caribe fue debatida en los Consejos de Corfú (junio de 1994), Essen (diciembre de 1994) Cannes (junio de 1995) y Madrid (diciembre de 1995). Ver Consejo de la Unión Europea (1994), Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe, (aprobado por el Consejo de la Unión Europea de Luxemburgo, 31 de octubre), Madrid, IRELA. Esa estrategia se completó y desarrolló con distintas comunicaciones de la Comisión Europea. A nivel regional, en la Comunicación Unión Europea-América Latina. Actualidad y Perspectivas del Fortalecimiento de la Asociación. 1996-2000, COM(95) 495 final, 23 de octubre de 1995; y de carácter subregional, Hacia un fortalecimiento de la política de la Unión Europea respecto de Mercosur, COM(94)

ella se reconocían esos intereses, y en especial el temor a que el TLCAN, al igual que el proyecto de Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), pudieran situar a los inversores europeos en desventaja, e inducir un efecto “desviación de comercio” que redujera la cuota de mercado de la UE en beneficio de Estados Unidos<sup>20</sup>. Esa estrategia fue aprobada por el Consejo en octubre de 1994. Como objetivo primordial, planteaba establecer una “asociación” basada en los acuerdos “de tercera generación”, que en 1994 ya se habían firmado con todos los países y grupos regionales, salvo Cuba, y nuevos acuerdos “de cuarta generación” con los “mercados emergentes” de América Latina, y en concreto, con Mercosur, México y Chile. Estos nuevos acuerdos eran el elemento más innovador de la estrategia: incluirían un diálogo político orientado al fomento de la democracia y los derechos humanos; programas de “cooperación económica avanzada” que reflejaran el mayor avance de estas economías; y el compromiso de iniciar negociaciones conducentes al establecimiento de áreas de libre comercio entre la UE y esos países y grupos.

Estos acuerdos suponen un cambio trascendental en el marco jurídico de las relaciones UE-AL y levantaron grandes expectativas, en particular en torno al libre comercio. Los acuerdos “de tercera generación” y de generaciones anteriores eran muy limitados, pues enumeran ámbitos de cooperación sin precisar obligaciones financieras, y pretenden promover el comercio sin ofrecer acceso preferencial.<sup>21</sup> La principal diferencia radica en el compromiso de libre comercio, que supondría una sensible mejora de las condiciones de acceso para las exportaciones de Chile, Mercosur y México a la UE, que se regían por el SPG. Esta cuestión es extremadamente importante, dadas las marcadas asimetrías económicas, el abultado déficit comercial que presentaba la región en su conjunto en su comercio con la UE, y las recurrentes críticas latinoamericanas al proteccionismo comunitario, particularmente en el comercio agrícola y en materia de barreras no arancelarias.

En 1995 se firmó el Acuerdo “de cuarta generación” UE-Mercosur. En 1996 se firmó el acuerdo UE- Chile, y en 1997 el acuerdo UE-México. Las elevadas expectativas generadas por estos acuerdos se han materializado en los casos de México y posteriormente de Chile. Sin embargo, en el caso de Mercosur las negociaciones han sido más lentas y difíciles debido a las resistencias a la liberalización agrícola en la UE, y a la apertura en bienes industriales y propiedad intelectual por parte de Mercosur, y al carácter birregional de este acuerdo, que

---

428 final, 19 de octubre de 1994; Hacia una profundización de las relaciones entre la Unión Europea y México, COM(95) 03 final, 8 de febrero de 1995; Hacia un fortalecimiento de las relaciones entre la Unión Europea y Chile, COM(95) 232 final, 31 de mayo de 1995; Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a la renovación del diálogo de San José entre la Unión Europea y Centroamérica, COM(95) 600 final, 29 de noviembre de 1995; y la Comunicación sobre la situación y la evolución económica y política de Cuba, y una propuesta para establecer un diálogo entre la Unión Europea y Cuba, COM(95) 306 final, 28 de junio de 1996.

<sup>20</sup> Esos temores no eran infundados. Entre 1995 y 2000, según Eurostat, la participación de la UE en las importaciones de América Latina y el Caribe descendió del 12,5% al 10%, y la participación de la UE en las exportaciones latinoamericanas descendió del 12,95 al 8,5%.

<sup>21</sup> Un examen sistemático de las “generaciones” de Acuerdos UE-América Latina en Celestino Arenal, “Los Acuerdos de Cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas”, Revista Española de Desarrollo y Cooperación nº 1, otoño-invierno de 1997, pp. 111-138. Véase también el estudio del Instituto para las Relaciones Europeo-Latinoamericanas (1997), Los Acuerdos de Tercera Generación entre la UE y América Latina: ¿Plataforma para un nuevo tipo de cooperación?, Madrid: IRELA.

requiere un grado de liberalización similar en el seno de cada una de las partes, que no existe debido al menor desarrollo de Mercosur respecto al Mercado Interior de la UE. La propuesta de mandato de negociación fue aprobada por la Comisión en 1998, casi dos años y medio después de la firma del Acuerdo UE-Mercosur, y quedó bloqueada en el Consejo de la UE hasta junio de 1999, en vísperas de la I Cumbre UE-América Latina. Es posible que las negociaciones hubieran seguido bloqueadas si no hubiera existido la presión política motivada por la “Cumbre”. Sin embargo, el mandato aprobado posponía las negociaciones arancelarias hasta el año 2001 y la subordinaba a las nuevas negociaciones en la OMC, que se iniciaron en noviembre de ese año en Doha (Qatar). Desde entonces, se han realizado distintas “rondas” de negociación, sin que se haya logrado cerrar un acuerdo.

En contraste, las negociaciones entre la UE y México y Chile han avanzado con más rapidez, debido a varias razones: primero, no se trata de acuerdos “birregionales”, más difíciles de negociar. Segundo, la amplia apertura económica de ambos países facilitó la negociación de acuerdos basados en el principio de reciprocidad. Tercero, México era parte del TLCAN y Chile estaba próximo a firmar un Acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Con ello, era necesario evitar posibles efectos de “desviación de comercio” perjudiciales para los intereses europeos, y también ambos países se convertían en una plataforma de exportación y una “puerta de acceso” al mercado de Estados Unidos. Cuarto, se introdujeron innovaciones jurídicas, como el “acuerdo interino” para las cuestiones de competencia comunitaria, que facilitaron la negociación. Finalmente, en el caso de México, un elemento favorable fue el escaso peso de los productos agrarios “sensibles” en el comercio mutuo.<sup>22</sup>

Con estos antecedentes, en marzo de 2000 se firmó el Acuerdo de libre comercio UE-México, y el Acuerdo de Asociación en su conjunto entró en vigor el 1 de octubre de 2000. Este acuerdo establece un área de libre comercio de bienes en el año 2007, con periodos transitorios más favorables para México a fin de hacer posible la adaptación de su tejido productivo a la liberalización. En el ámbito de los servicios se prevé una liberalización más amplia que la acordada en la OMC en un plazo no superior a 10 años, que cubrirá casi todos los sectores. También incluye un programa liberalizador en el ámbito de la inversión y la contratación pública. En el ámbito político, finalmente, México aceptó, tras algunas dificultades iniciales, la “cláusula democrática”.

La negociación con Chile se enfrentó a condicionantes análogos a los de Mercosur en los capítulos agrícola y pesquero. Sin embargo, en abril de 2002 se lograba cerrar el texto del Acuerdo de Asociación UE-Chile. Este Acuerdo, más amplio que el firmado con México, incluye la plena liberalización del comercio de bienes y de servicios para el año 2010, y capítulos específicos sobre el vino, la pesca y las normas sanitarias y fitosanitarias, de competencia, propiedad intelectual, protección de inversiones, y solución de diferencias.

---

<sup>22</sup> José Antonio Sanahuja, “Trade, politics, and democratization: The 1997 Global Agreement between the European Union and Mexico”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs, special issue: Latin America and the European Union*, vol. 42, n° 2, verano de 2000, pp. 35-62.

Ambos acuerdos pueden ser valorados como un verdadero “punto de inflexión” en las relaciones UE-AL, pues por primera vez garantizan el acceso al mercado europeo. Además, instituyen un marco de diálogo político regular.

Respecto a los países andinos y centroamericanos, en 2003 se firmaron nuevos acuerdos, “de diálogo político y cooperación”, que tal y como indica su nombre, no contemplan futuras áreas de libre comercio. En la práctica, son muy similares a los acuerdos “de tercera generación” a los que sustituían, y quedaban lejos de las aspiraciones de ambos grupos regionales de un “verdadero” acuerdo de asociación. Ambos fueron objeto de críticas por parte del Parlamento Europeo, ya que, según esta Cámara, expresan las limitaciones de la política de la UE hacia América Latina.<sup>23</sup> En consecuencia, las exportaciones de ambos grupos siguieron sometidas al régimen preferencial, unilateral y temporal, aunque no recíproco, del “SPG-drogas”. Sin embargo, ese sistema ha sido objeto de una demanda en la OMC iniciada por India, tras la decisión de la CE de incluir a Pakistán dentro de ese esquema preferencial, en respaldo a su papel en la guerra de Afganistán. Tras la resolución del proceso de apelación en 2004, su validez como instrumento preferencial está en cuestión, ya que la OMC ha estipulado que cualquier país afectado por cultivos de drogas ilícitas podrá acogerse al mismo.

En julio de 2004 la Comisión aprobó la propuesta para el establecimiento del nuevo SPG para el decenio 2006-2015.<sup>24</sup> La Comisión ha propuesto mejorar el sistema actual de varias formas: haciéndolo más simple y transparente; asegurando que los beneficios se concentran en los países en desarrollo que más lo necesitan; alentando la cooperación e integración regional; y a través de mecanismos que promueven el desarrollo sostenible. A través de esta reforma, las cinco modalidades de SPG actuales, serían sustituidas por sólo tres: un tipo general; el “Everything but arms”; y un nuevo SPG con mayores preferencias para aquellos países que tienen necesidades especiales de desarrollo, como es el caso de los productores de drogas ilegales.

### 2.3 Las instancias y plataformas del diálogo político birregional y su evolución

Las plataformas de diálogo político relevantes a efectos de la definición de la estrategia regional de la CE incluyen el diálogo interparlamentario UE-AL; los diálogos “grupo a grupo” de carácter regional (UE-Grupo de Río) y subregional (con Centroamérica, Mercosur

---

<sup>23</sup> Parlamento Europeo, Informe sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma de un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Comunidad Andina y sus países miembros, las Repúblicas de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y la República Bolivariana de Venezuela, por otra parte (COM (2003) 695), Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, Ponente: José Ignacio Salafranca, 26 de febrero, (A5-0119/2004); y también, Informe sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración de un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá (COM(2003) 677), Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, Ponente: Raimon Obiols, 26 de febrero, (A5/0120/2004).

<sup>24</sup> Ver la Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo y el Consejo Económico y Social, *Developing Countries, international trade and sustainable development: the function of the Community's generalised system of preferences (GSP) for the ten-year period from 2006 to 2015*, Bruselas, COM(2004) 461 final, 7 de julio de 2004.

y la Comunidad Andina); y la “Asociación Estratégica”, iniciada en Río de Janeiro en 1999, con la I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE y América Latina y el Caribe. A estos marcos, de carácter intergubernamental, se añaden las relaciones transnacionales de las organizaciones sociales, y las de entidades subestatales (municipios, gobiernos regionales...), de carácter descentralizado, no institucionalizadas.

### **2.3.1 *El diálogo interparlamentario PE-Parlatino***<sup>25</sup>

Desde su inicio en 1974, este diálogo, que en 2004 cumple 30 años, se ha estructurado a través de Conferencias Interparlamentarias entre representantes del Parlamento Europeo (PE) y el Parlamento Latinoamericano (Parlatino), que se celebran cada dos años, de forma alterna, en la UE y en América Latina.

Hasta la aparición de las primeras reuniones ministeriales a mediados de los ochenta, estas Conferencias fueron el único foro de diálogo político birregional. En un primera etapa fueron un espacio de denuncia de las dictaduras militares y las violaciones de los derechos humanos, y se configuraron como una instancia del diálogo Norte-Sur sobre cuestiones de desarrollo. En los ochenta la agenda se centró en la transición democrática, la crisis centroamericana, la deuda externa y el ajuste. En los años noventa aparecen nuevos temas, como el desarrollo social, la integración regional, y la globalización.

Se trata, no obstante, de un diálogo asimétrico. El PE y el Parlatino son órganos de distinta naturaleza y competencias. El Parlatino es una entidad interestatal integrada por delegaciones de parlamentos nacionales, y no es parte de ningún acuerdo de integración, lo que reduce su influencia. El PE, sin embargo, puede trasladar las resoluciones adoptadas en las Conferencias interparlamentarias al proceso legislativo y a la acción exterior de la UE.

El impacto del diálogo interparlamentario ha sido notable para promover la cooperación al desarrollo de la CE y a la formación de consensos, que inspiran las iniciativas de la Comisión, y el diálogo político intergubernamental. Por ejemplo, las resoluciones adoptadas en las Conferencias PE-Parlatino han estado en el origen de distintas iniciativas del PE para crear nuevas líneas presupuestarias para la cooperación con América Latina en materia de democratización y derechos humanos. Desde 1999, estas conferencias han contribuido a forjar la posición crítica expresada por el PE en distintas resoluciones sobre la cooperación con América Latina, que se mencionan más adelante.

El “nuevo regionalismo” ha consolidado la dimensión parlamentaria de la integración latinoamericana y han surgido cauces de diálogo interparlamentario subregional entre el PE y el Parlamento Centroamericano, el Parlamento Andino, la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, y el Congreso de Chile y de México. Pese al aparente solapamiento de estos foros interparlamentarios con las conferencias PE-Parlatino, ambas cámaras han subrayado que sigue siendo importante mantener ese mecanismo en el marco de la “asociación Estratégica” birregional.

---

<sup>25</sup> El análisis más detallado es Parlamento Europeo (1999), 25 años de cooperación interparlamentaria entre la Unión Europea y América Latina, 1974-1999, Luxemburgo, Parlamento Europeo, Dirección de Estudios, POLI 107 (ES), marzo

### **2.3.2 *El diálogo político UE-Grupo de Río (GRIO)***

Estas reuniones, de rango ministerial, han sido el principal cauce de diálogo político birregional entre 1990 y 1999. Su principal resultado es el debate político y la formación de consensos en el ámbito intergubernamental en materias como democratización, derechos humanos o política exterior, ya que se optó por mantener fuera de estas plataformas de diálogo las negociaciones comerciales, que lleva a cabo la Comisión con mandato del Consejo en los asuntos que son de competencia comunitaria, o la ayuda al desarrollo, que asigna la Comisión conforme a las prioridades establecidas en sus documentos de estrategia nacional o regional (CSP o RSP).

La aparición del Grupo de Río satisfizo la demanda europea de tratar con un interlocutor de alcance regional.<sup>26</sup> Desde su origen en 1986, este Grupo mantuvo un diálogo político informal con la UE. Con la “Declaración de Roma” de 1990, quedó institucionalizado a través de una reunión ministerial anual, que tiene lugar de forma alterna en la UE y en América Latina. Por iniciativa de este foro se realizaron a mediados de los noventa reuniones especializadas sobre seguridad y medio ambiente, que no tuvieron continuidad. En la actualidad las reuniones se celebran en los años alternos a las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno.

Desde mediados de los noventa, la agenda se orienta a la concertación de posiciones en foros internacionales, el apoyo a la integración regional, las relaciones económicas y la agenda de seguridad. Sin embargo, en estos ámbitos, el diálogo UE-Grupo de Río no ha tenido un papel importante, ya que cuestiones como el comercio o la deuda han sido excluidas de la agenda. En lo referido a paz y seguridad, ambas partes privilegian otros marcos institucionales: la Organización de Estados Americanos (OEA), para el Grupo de Río, y por parte de la UE, las referencias básicas son la Alianza Atlántica y la propia UE, a través de la PESC y la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). La menor presencia de representantes ministeriales, sobre todo por parte de la UE, es un indicador del debilitamiento de este diálogo, que pierde importancia frente a las Cumbres birregionales de Jefes de Estado y de Gobierno, que desde 1999, son el foro relevante para fijar las grandes directrices de la cooperación regional de la CE. Aun así, estas reuniones han servido como foro preparatorio de las Cumbres y para dar seguimiento a sus acuerdos. Por ejemplo, en la reunión UE-GRIO de Vouliagmeni (Grecia, marzo de 2003) se acordó centrar la III Cumbre UE-ALC en la cohesión social.

### **2.3.3 *El diálogo GRULA-UE***

Las embajadas de los países latinoamericanos ante la UE han establecido el denominado Grupo de Trabajo de Asuntos con la Unión Europea, conocido como Grupo Latinoamericano (GRULA o GRULAC, cuando incluye a los países del Caribe). Este Grupo, de carácter informal, también se ha formado con las representaciones diplomáticas ante

---

<sup>26</sup> El GRIO nació como “Grupo de los 8”, a partir del Grupo de Contadora y el Grupo de Apoyo. En 1990 se sumó un representante rotatorio de Centroamérica, y otro del Caribe. En 2000 todos los países centroamericanos se incorporaron al GRIO, que en la actualidad integra a 19 países. Aunque el Caribe aún tiene un representante rotatorio, es un foro de concertación política de ámbito verdaderamente regional.

Naciones Unidas o la OMC, y cuenta con una presidencia rotatoria. Su principal función es el intercambio de información y la concertación política de los países latinoamericanos ante la CE.

El GRULA inició en 1970 el denominado “Diálogo de Bruselas”, con encuentros semestrales con la Comisión y desde 1979, también con el COREPER, pero éste fue interrumpido en 1982 debido a la admisión de Cuba en el GRULA y la guerra de las Malvinas/Falklands, y no se volvió a iniciar hasta 1989.

El diálogo CE-GRULA constituye un canal de relación de cierta importancia en la preparación de las reuniones ministeriales, las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno UE-ALC, y las conferencias interparlamentarias UE-Parlatino, pues actúa en coordinación con el Parlatino como cámara parlamentaria regional.

### **2.3.4 Las Cumbres de jefes de Estado y de Gobierno UE-ALC<sup>27</sup>**

La I Cumbre UE-América Latina y el Caribe de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1999, es un punto de inflexión en las relaciones UE-América Latina y el Caribe. En esta reunión se decidió establecer la “Asociación Estratégica Birregional”, basada en la consolidación democrática, la liberalización comercial, y la concertación de posiciones sobre asuntos internacionales. Como se ha indicado, esa “Asociación” es la formalización, al más alto nivel, del interregionalismo UE-ALC.

La Cumbre de Río, y las posteriores cumbres de Madrid (España, 2002) y Guadalajara (México, 2004) han tenido gran importancia política, al reunir en torno a una agenda común a los Jefes de Estado y de Gobierno de ambas regiones. Estas reuniones, que se celebran cada dos años —la próxima se celebrará en 2006 en Viena (Austria)— son una muestra de la “diplomacia de cumbres” característica de la política exterior de la UE, y la expresión de la proyección exterior de las funciones de dirección política del Consejo Europeo.

Por ello, las Cumbres no deben ser valoradas como reuniones técnicas, ni como espacios de negociación de acuerdos comerciales o de otra índole. Su propósito es, sobre todo, el de forjar consensos, establecer directrices políticas de carácter general, ser un marco de concertación de la política exterior y de la agenda común ante las organizaciones internacionales, y fijar las grandes prioridades de la cooperación birregional. Las Cumbres también son un mecanismo para proporcionar ímpetu político y un catalizador de acuerdos difíciles de obtener en niveles técnicos. Ese papel es el que cumplió la convocatoria de la Cumbre de Río respecto a las negociaciones UE-Mercosur, antes bloqueadas; o la Cumbre de Madrid en relación a las negociaciones UE-Chile.

Un elemento a destacar del proceso de Cumbres es el entramado de reuniones y foros paralelos que tratan de influir en sus resultados, o tienen carácter preparatorio. La Cumbre de Guadalajara en 2004, por ejemplo, fue precedida por dos reuniones de organizaciones de

---

<sup>27</sup> Un examen detallado de las Cumbres en Christian Freres, “¿De las declaraciones a la Asociación birregional? Perspectivas de las cumbres entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe”, *Nueva Sociedad* n° 189, enero-febrero de 2004, pp. 110-124.

la sociedad civil en México; seminarios birregionales sobre cooperación al desarrollo (Costa Rica), acceso a la justicia (Costa Rica), programa URBAL (Chile), y migraciones (Ecuador); reuniones parlamentarias (Puebla y Santiago de Chile), y de académicos (México y España).<sup>28</sup>

En fin, se puede observar que con el proceso de las Cumbres, el dialogo político junta dos regiones que están bajo dos marcos legales diferentes en cuanto a la ayuda al desarrollo (el reglamento ALA para América Latina y el Acuerdo de Cotonou para el Caribe) y que representan los ejes utilizados para el soporte al desarrollo institucional de los gobiernos de los países de las dos regiones.

### **2.3.5 Los marcos de diálogo subregionales y con México y Chile**

El “Diálogo de San José” UE-Centroamérica se inicia en 1984 en la capital de Costa Rica, y se estructuró a través de reuniones ministeriales anuales con la participación, como observadores, del Grupo de Contadora. En “San José XII”, celebrada en Florencia en 1996 se decidió modificar el formato de estas reuniones, que se celebrarían cada dos años, y en años alternos el Consejo de la UE estaría representado por la “Troika”. Este cambio se justifica por las dificultades que supone conciliar, en la agenda del Consejo de la UE, un creciente número de conferencias ministeriales con países terceros, pero también parece mostrar el creciente desinterés europeo por Centroamérica, debido a la finalización de los conflictos armados y la “devaluación estratégica” de la región tras la guerra fría. Desde 1999 el “diálogo de San José” también se celebra en paralelo a las Cumbres birregionales.

Respecto a la agenda, en los años noventa se ha centrado en la integración regional, la ayuda para la reconstrucción tras los recurrentes desastres naturales que golpean a esta región y el mantenimiento de las preferencias comerciales del “SGP drogas”. Existen, además, reuniones especializadas sobre comercio y cooperación, pero la UE también ha dejado fuera de este marco de diálogo las decisiones clave sobre comercio y ayuda económica.

Las relaciones institucionalizadas UE-Comunidad Andina se inician en 1983, pero el diálogo político institucionalizado se inicia en 1996. Este diálogo abarcaría “cuestiones regionales e internacionales de interés común”, particularmente en el ámbito de la lucha contra las drogas ilegales. Esta iniciativa responde a los avances de la integración andina y al reforzamiento de la cooperación mutua, que incluye las preferencias comerciales del “SGP-drogas”, y acuerdos para el control conjunto de las sustancias químicas utilizadas como “precursores” en la producción de drogas ilícitas. Junto a las conferencias ministeriales, el diálogo UE-Comunidad Andina también cuenta con reuniones especializadas sobre drogas, comercio e industria, y ciencia y tecnología; en el marco de las cumbres birregionales; y en paralelo a las sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprovechando la coincidencia en ese foro de los cancilleres y Jefes de Gobierno.

El diálogo UE-Mercosur se inicia en 1996, en aplicación del Acuerdo Marco de Cooperación Interregional —un acuerdo “de cuarta generación”— firmado ese año. Se trata de un diálogo institucionalizado, a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, ministerial, y de altos funcionarios, que se ha desarrollado a través de reuniones paralelas a las Conferencias UE-

---

<sup>28</sup> Sobre estas reuniones, ver [http://europa.eu.int/comm/world/lac-guadal/04\\_events\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/world/lac-guadal/04_events_en.htm)

grupo de Río, a las Cumbres birregionales, y en los márgenes de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En ocasiones, el diálogo ha incluido a Chile y Bolivia, que son países asociados a Mercosur. En paralelo, desde 1999 el Comité de Negociación Birregional UE-Mercosur, integrado por representantes gubernamentales y de la Comisión, discute los términos del futuro Acuerdo de Asociación.

Los nuevos Acuerdos de Asociación con México y Chile, firmados en 2000 y 2002, han instituido marcos de diálogo de jefes de gobierno, a nivel ministerial, de altos funcionarios, e interparlamentarios. La experiencia de México, empero, muestra que en los tres años de vigencia del Acuerdo, apenas se han utilizado, quizás porque el objetivo del libre comercio ha eclipsado otras cuestiones. De hecho, al plantearse la crisis de Irak, la concertación de políticas internacionales no fue posible, por la inicial indefinición de México y por la división de la UE, y se han utilizado canales bilaterales clásicos. Existen muchas cuestiones de interés común en la agenda internacional y regional en las que, sin embargo, se podría actuar de forma conjunta a partir de esos marcos de diálogo.<sup>29</sup>

### **2.3.6 Canales transnacionales, actores descentralizados y “paradiplomacia” en las relaciones UE-AL**

Se ha destacado la importancia de los actores no estatales en las relaciones UE-AL en la gestación de los valores e identidades compartidas en los que se basa la “Asociación Estratégica”. Estas relaciones, sin embargo, no cuentan con cauces institucionalizados, y los gobiernos no aceptan que la sociedad civil participe en los marcos de relación intergubernamental, salvo en el papel de ejecutores de programas de cooperación. En los últimos años, sin embargo, la Comisión Europea ha alentado la celebración de “foros paralelos” de la sociedad civil, que ya se han realizado en el marco de la II Cumbre birregional, y en los casos de Centroamérica, Mercosur, Chile y México.

Las entidades subestatales, y en particular, los gobiernos locales y regionales, también constituyen un actor emergente de la relación eurolatinoamericana, y son la expresión del fenómeno denominado “paradiplomacia”. Su importancia depende del grado de avance de los procesos de descentralización en cada país, por lo que el fenómeno es más visible en la UE que en América Latina. La acción de los actores no estatales y subestatales ha tenido el respaldo de la Comisión, a través de la cofinanciación de proyectos de ONG, y de la “cooperación descentralizada”, con programas como Al-Invest y Atlas (empresarios y Cámaras de Comercio), URBAL (municipalidades), y ALFA y Alban (universidades).<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Erika Ruiz, “México y la Unión Europea. ¿Sigue siendo la relación con Europa la asignatura pendiente de la política exterior mexicana?”, Rafael Fernández de Castro (Coord.), Cambio y continuidad en la política exterior de México, Ariel, México, 2002.

<sup>30</sup> Christian Freres (coord.), *La cooperación de las sociedades civiles de la Unión Europea con América Latina*, Madrid, AIETI, 1998.

## 2.4 La evolución de la “Asociación Estratégica” a través de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno UE-ALC

### 2.4.1 La Cumbre de Río y las “prioridades de Tuusula” (1999)

La Cumbre de Río establece formalmente la “asociación estratégica” birregional a través de varios textos. En primer lugar, la “Declaración de Río”, que detalla los compromisos en los que se basa la “Asociación”, en tres ámbitos:

- En el ámbito político, el fortalecimiento del diálogo político con el propósito de preservar la democracia y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales, el Estado de derecho y el imperio de la ley; fomentar el desarrollo sostenible; la cooperación para enfrentar las amenazas a la paz y la seguridad; y dar prioridad a la superación de la pobreza, la marginación y la exclusión social.
- En el ámbito económico, fortalecer el sistema multilateral de comercio; impulsar la integración regional a partir del “regionalismo abierto”; intensificar las relaciones económicas entre ambas regiones; combatir los efectos desestabilizadores de la volatilidad de los flujos financieros; y prestar especial atención a las economías más pobres y endeudadas.
- En los ámbitos cultural, científico y tecnológico, educativo, social y humano: promover una sólida asociación birregional basada en la recuperación y conocimiento de la vasta herencia cultural de ambas regiones y el intercambio de actores culturales; el desarrollo de los servicios sociales; el acceso universal a una educación de calidad como mecanismo de reducción de las desigualdades sociales; y el desarrollo científico y tecnológico.

RECUADRO 2: LAS “PRIORIDADES DE TUUSULA”

A la Declaración se le suman 55 “prioridades de acción” que cubren todos los ámbitos. Ese número tan elevado es un resultado característico de las reuniones multilaterales en las que es necesario acomodar muchos intereses, y las decisiones no tienen consecuencias jurídicas, políticas o económicas directas. Sin embargo, al no existir criterios para ordenar esas 55 líneas de actuación, es una lista muy poco operativa. Por esta razón, posteriormente fue necesario

|                     |                                                                                                                                                                                                                                                        |
|---------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Prioridad 1</b>  | Cooperación y consultas en los foros internacionales en asuntos de interés común                                                                                                                                                                       |
| <b>Prioridad 2</b>  | Proteger los derechos humanos, especialmente de los grupos más vulnerables, y combatir la xenofobia, el racismo y otras formas de intolerancia                                                                                                         |
| <b>Prioridad 3</b>  | Programas y proyectos en los ámbitos prioritarios de la declaración de Pekín sobre Mujer y Desarrollo                                                                                                                                                  |
| <b>Prioridad 4</b>  | Cooperación en el medio ambiente y las catástrofes naturales                                                                                                                                                                                           |
| <b>Prioridad 5</b>  | Lucha contra la droga a través del Plan de Acción Mundial de Panamá, y combatir el tráfico ilegal de armas                                                                                                                                             |
| <b>Prioridad 6</b>  | Cooperación entre ambas regiones para la instauración de mecanismos que promuevan un sistema económico y financiero mundial estable y dinámico, reforzar los sistemas financieros nacionales, y ayudar económicamente a los países menos desarrollados |
| <b>Prioridad 7</b>  | Promover los intercambios comerciales, en especial de las pequeñas y medianas empresas y la industria                                                                                                                                                  |
| <b>Prioridad 8</b>  | Cooperación en educación y estudios universitarios, así como en la investigación y las nuevas tecnologías                                                                                                                                              |
| <b>Prioridad 9</b>  | Proteger el patrimonio cultural y establecer un foro cultural UE-ALC                                                                                                                                                                                   |
| <b>Prioridad 10</b> | Establecer una iniciativa común en el ámbito de la sociedad de la información                                                                                                                                                                          |
| <b>Prioridad 11</b> | Investigación, estudios de postgrado y formación sobre integración regional                                                                                                                                                                            |

seleccionar “prioridades de las prioridades” en la primera reunión del grupo birregional de altos funcionarios creado para dar seguimiento a la Asociación Estratégica, celebrada en Tuusula (Finlandia) en noviembre de 1999 (ver cuadro adjunto).

Las “prioridades de Tuusula” abarcan temas que son competencia, parcial o exclusiva, de los Estados miembros, como la concertación de las políticas exteriores (prioridad 1) o la cooperación para la reforma del sistema financiero internacional (prioridad 6). Pero en los otros ámbitos, que afectan a las competencias de la CE en el ámbito del comercio o la cooperación al desarrollo, la Cumbre de Río y las prioridades de Tuusula expresan un papel más activo de los gobiernos en la definición de las prioridades de la cooperación birregional. En otras palabras, a través de la Asociación Estratégica el proceso de definición de prioridades estratégicas se torna más “intergubernamental” y “multilateral”. Ello afecta las acciones de la CE hacia América Latina y desde 1999 la Comisión asume formalmente los objetivos fijados en las Cumbres como marco de referencia para su programación regional. Esto no significa que las prioridades de Tuusula sean responsabilidad exclusiva de la CE, puesto que han de ser asumidas por los Estados participantes y otras organizaciones regionales, aunque no se puede olvidar el papel único que puede tener la cooperación comunitaria en este ámbito, por ser el único actor con capacidad de impulsar acciones de alcance regional, y que aporten valor añadido respecto a la cooperación bilateral de los Estados miembros.

#### **2.4.2 La Cumbre de Madrid (2002)**

A partir de Río, la Asociación Estratégica cuenta con logros tan notables como los nuevos “Acuerdos de asociación” que la UE ha suscrito con México (2000) y Chile (2002). Sin embargo, entre 1999 y 2002 la Asociación Estratégica se ha enfrentado a un contexto internacional desfavorable, y América Latina parece haber perdido relevancia en la agenda de las relaciones exteriores de la UE. Ello se debe a factores como las exigencias de la ampliación de la UE, las nuevas prioridades de reconstrucción en los Balcanes, y la primacía que ha adquirido la seguridad y el antiterrorismo en las relaciones internacionales, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, desplazando los temas económicos y de desarrollo y la agenda de la democratización a un segundo plano.

En el ámbito comercial, la UE dio prioridad a las negociaciones en el seno de la OMC, que exigen afrontar la difícil reforma de la Política Agrícola Común (PAC). Son varias las consecuencias de este hecho: debido a las dificultades del capítulo agrícola, Mercosur, pese a ser el grupo con más vínculos políticos y económicos con la UE, no tiene aún acuerdo de asociación. Al dar prioridad a México y Chile —los países que han optado por el libre comercio con Estados Unidos—, se ha extendido la percepción de que los nuevos Acuerdos de Asociación de la UE responden más el temor a verse desplazada del mercado latinoamericano, que al apoyo a la integración regional. No obstante, también ha sido un factor importante la crisis argentina y sus efectos en Mercosur, que ha enfriado el interés de los inversores europeos por esa región.

El Parlamento Europeo constató que estos factores estaban debilitando la “Asociación Estratégica”, y en noviembre de 2001, ante la convocatoria de la II Cumbre UE-ALC (Madrid, mayo de 2002), adoptó el “Informe Salafranca”, por el que se reclamaba la

reactivación de las relaciones birregionales, y el establecimiento de una política “global, coherente y con contenido real” hacia América Latina y el Caribe. El informe reclamaba la adopción de una “Estrategia Común” del Consejo, como las ya aprobadas para Rusia, Ucrania o el área mediterránea, y la reactivación del diálogo político con una “agenda ampliada” para el fortalecimiento de la democracia y la vigencia de los derechos humanos, y la prevención y resolución de conflictos. Ese diálogo debería contar con la participación de los parlamentos y la sociedad civil. Esa “agenda ampliada” debiera abordar los nuevos problemas de la paz y la seguridad internacional tras el 11-S, y el papel que corresponde a ambas regiones en la construcción de un orden mundial más pacífico y seguro, partiendo de la experiencia de Centroamérica de los ochenta: que una paz duradera exige marcos multilaterales, la vigencia de la democracia y los derechos humanos, y el desarrollo económico y social.

En el ámbito económico, el Parlamento Europeo demandaba la pronta conclusión del Acuerdo UE-Mercosur, y nuevos acuerdos con los países andinos y centroamericanos, dando estabilidad a las preferencias comerciales ya otorgadas por la CE a ambos grupos. Todos estos acuerdos deberían preparar el camino para la construcción de un gran área de libre comercio birregional en el año 2010. Finalmente, se reclamaban más recursos para la cooperación al desarrollo y un marco de financiación más estable y de carácter plurianual, con la propuesta de un “Fondo de Solidaridad birregional” en el que podrían participar la CE, los Estados miembros, el BEI y los bancos multilaterales de desarrollo.<sup>31</sup>

El principal documento aprobado en la II Cumbre, denominado “Compromiso de Madrid”, reafirma la voluntad de ambas regiones de construir la “Asociación Estratégica”. A él se suma el extenso documento “Valores y posiciones comunes”, y un “informe de evaluación” que daba cuenta del cumplimiento de las “Prioridades de Tuusula” (ver cuadro). En esos textos destaca el acuerdo para hacer frente al terrorismo “en todas sus formas y manifestaciones”, y se mantiene el compromiso con cuestiones de la agenda latinoamericana, como la reforma de las finanzas internacionales, el comercio abierto, y la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

No hubo avances, sin embargo, respecto a otros acuerdos de asociación pendientes. La UE condicionó la conclusión del Acuerdo con Mercosur, así como eventuales acuerdos de libre comercio con Centroamérica y la Comunidad Andina, a la finalización de la “Ronda de Doha” de la OMC, en principio prevista para diciembre de 2004.

En lo referido a la cooperación al desarrollo, la Cumbre de Madrid fue el escenario en el que se presentó la nueva estrategia regional de la Comisión 2002-2006, que se describe más adelante. En el marco de esa estrategia, se anunciaron los nuevos programas de cooperación “Alianza para la Sociedad de la Información” (“Programa @LIS”); el programa de becas de postgrado de alto nivel “Alban”; y la “Iniciativa Social” —que se concretará en el programa

---

<sup>31</sup> Parlamento Europeo, Informe sobre una Asociación global y una Estrategia Común para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina(2000/2249(INI)), Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, Ponente: José Ignacio Salafranca, 11 de octubre de 2001, (A5-0336/2001), y Resolución del Parlamento Europeo sobre una Asociación global y una Estrategia Común para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina (2000/2249(INI)), 15 de noviembre de 2001.

“Eurosocial”, anunciado en la Cumbre de Guadalajara, dos años más tarde— que financiaría estudios y censos sobre la desigualdad social.

### **2.4.3      *La Cumbre de Guadalajara (2004)***

La agenda de la Cumbre de Guadalajara (México) se centró en el papel del multilateralismo y la cohesión social, pero la reunión no podía dejar de abordar tres cuestiones de gran importancia para la asociación estratégica: la agenda de la seguridad internacional, tras la invasión de Irak; el estancamiento de las negociaciones de la OMC, tras el fracaso de la conferencia ministerial de Cancún, en septiembre de 2003; y el impacto en las relaciones UE-AL de la ampliación de la UE, que se hizo realidad en mayo de 2004.

Respecto a Irak y la agenda de la seguridad internacional, uno de los objetivos de la Asociación Estratégica birregional es promover la concertación de posiciones en foros internacionales. Al reunir a los representantes de 58 Estados, casi todos de definición occidental, y aliados y socios de Estados Unidos, la Cumbre de Guadalajara constituía una oportunidad para reabrir el debate sobre la estrategia frente al terrorismo global, tras la conmoción causada por los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid. Ese debate era importante debido, entre otras razones, a las divisiones causadas por la guerra de Irak en ambas regiones, que impidieron que la “Asociación estratégica” condujera a posiciones comunes sobre Irak en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Respecto a las negociaciones comerciales, la opción multilateral estaba en entredicho tras el fracaso de la V Conferencia ministerial de la OMC en Cancún, en la que la UE y la mayor parte de los países latinoamericanos, adscritos al “Grupo de los 21”, se encontraron en posiciones enfrentadas. Ese fracaso hace imposible cerrar la “Ronda de Doha” de la OMC con un amplio acuerdo agrícola en la fecha prevista de finales de 2004. Aunque la UE mantiene su compromiso multilateral, la incertidumbre respecto al futuro de esa “Ronda” ha obligado a reajustar las estrategias comerciales de la UE, de Estados Unidos, y de los países latinoamericanos, y valorar otras opciones de carácter regional o subregional, como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), o las negociaciones UE-Mercosur.

En los meses posteriores a Cancún, el comportamiento de los principales actores en juego se ha caracterizado por mantener el compromiso con las negociaciones de la OMC, pero debido a que se retrasa su finalización, desde 2004 las partes deciden impulsar acuerdos con grupos regionales o países en los que existen mayores intereses. En la reunión ministerial del ALCA (Miami, noviembre de 2003), y en la “Cumbre de las Américas” de Monterrey (México, enero de 2004), se descartó la fórmula inicial —la “extensión al sur” del TLCAN—, y Estados Unidos optó por acuerdos con los países afines a su propuesta. En diciembre de 2003 se firmó el acuerdo con Centroamérica (CAFTA) y a lo largo de 2004 se lanzaron las negociaciones con Panamá y con algunos países andinos (Colombia, Ecuador y Perú), en una iniciativa que deja al margen a Bolivia, Venezuela y Mercosur.

La UE, por su parte, parece dispuesta a reactivar la vía subregional sin abandonar el compromiso con la OMC, con el objetivo de cerrar la negociación con Mercosur a finales de 2004, según el llamado “Programa de Bruselas” de noviembre de 2003, abriéndose expectativas respecto a posibles negociaciones comerciales con los países andinos y centroamericanos.

En cuanto a la ampliación, en Guadalajara, América Latina y el Caribe se reunirían por primera vez con una UE de 25 miembros, cuyo centro de gravedad ha basculado hacia Europa central y oriental, y que incluye a 10 nuevos Estados cuya relación e interés por América Latina es limitado. El debate en torno a la ampliación ha girado en torno a estos asuntos:

- La menor atención destinada a Latinoamérica, ante el hecho de que las prioridades de estabilidad y seguridad de la UE ampliada se encuentran en las inestables fronteras del espacio ex – soviético o en los Balcanes. La aprobación de las Estrategias Comunes del Consejo para Rusia, Ucrania y el Mediterráneo, y la “Política de vecindad” propuesta por la Comisión, reflejan esas prioridades.
- Por otra parte, muchos países de la ampliación no han tenido políticas latinoamericanas propias, y su percepción de los problemas de la región, que no siempre coincide con los consensos ya establecidos, podría afectar a los procesos de concertación birregional en asuntos internacionales.
- En el plano económico, la ampliación supone un efecto “desviación de comercio” que afectaría negativamente a América Latina. Por otra parte, el desafío que supone la incorporación de países con un importante sector agrícola, como Polonia, y la transformación de sus estructuras agrarias, muy atrasadas, reduce los márgenes de negociación de la UE en el ámbito multilateral y en marcos subregionales.

Por otro lado se ha señalado que la ampliación puede ser vista por América Latina como una oportunidad, más que como amenaza. El mercado ampliado de los 25 puede absorber un mayor volumen de exportaciones de América Latina, y en tanto miembros de la UE, los nuevos Estados miembros se convertirán en donantes de ayuda. Sin embargo, para ello se requerirá un esfuerzo significativo de la diplomacia, las empresas y la sociedad civil latinoamericana.

Estos antecedentes permiten valorar el principal resultado de la Cumbre de Guadalajara, que ha sido el compromiso expreso de los participantes con el multilateralismo y con los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Aunque esta cuestión hubiera parecido obvia en otros momentos, tiene una gran trascendencia frente a las políticas unilateralistas que se han ido imponiendo desde el 11-S. Respecto a los países de la ampliación, Guadalajara mostró que, en general, los nuevos socios se sumaban a los consensos de la Cumbre. Ello podría ser interpretado, como hipótesis, como un indicador de un temprano proceso de “europeización” de sus políticas hacia América Latina.

El consenso alcanzado en la esfera política no parece indicar un cambio de posición de América Latina en la escala de prioridades exteriores de la UE. Así lo pone de manifiesto el debate sobre la cohesión social, que era uno de los temas seleccionados para centrar los trabajos de la Cumbre de Guadalajara. En este ámbito, al igual que en lo referido a cooperación al desarrollo, Guadalajara mostró de nuevo la brecha existente entre los ambiciosos objetivos declarados de la Asociación Estratégica birregional, y la parquedad de los medios disponibles. En cuanto a cohesión social, la Declaración propone un diálogo regional para intercambiar experiencias y se anunció el lanzamiento del programa

“Eurosocial” por parte de la Comisión Europea, como concreción de la “iniciativa social” anunciada en la Cumbre de Madrid, con una dotación de 30 millones de euros.

En lo referido a la cooperación al desarrollo, la cumbre dedicó atención al desarrollo de la estrategia regional 2002-2006, y en concreto, al lanzamiento de la iniciativa “Eurosocial”. La Declaración, no obstante, recoge los principales puntos de debate en relación a la cooperación de la UE con la región: la escasez de recursos (punto 86); la toma de decisiones, que a juicio de algunos partícipes latinoamericanos se caracteriza por el unilateralismo de la UE; las bajas coberturas de algunos programas, como “Albán”, a pesar de ser la iniciativa insignia de la Cumbre de Madrid (punto 87 de la declaración final de Guadalajara); y la débil cooperación en ciencia y tecnología, que demandan los países más avanzados, como México o Chile (punto 93).

En el ámbito comercial, la Declaración de Guadalajara confirma que la UE no ha abandonado la opción multilateral, pero que al tiempo ha decidido reactivar la vía subregional. El texto contiene un compromiso genérico para avanzar en el marco de la OMC. Al mismo tiempo, se plantea el objetivo de alcanzar un acuerdo “equilibrado y ambicioso” entre la UE y Mercosur en octubre de 2004, antes de que finalice el mandato de la Comisión Prodi en noviembre de ese año. Dicho Acuerdo, sin embargo, no ha sido posible. En la última ronda de negociación, celebrada en octubre de 2004, ambas partes han considerado que las ofertas de negociación presentadas eran “insuficientes”.

La posibilidad de iniciar negociaciones para alcanzar un acuerdo de este tipo no se ha planteado en el caso de los países andinos y centroamericanos. En relación a Madrid, la Declaración de Guadalajara es más exigente, pues establece dos condiciones previas para que puedan iniciarse las negociaciones. Además de estar supeditadas a la finalización de la “Ronda de Doha” de la OMC, deben partir de un “nivel suficiente” de integración económica regional. Para determinar si se ha alcanzado, se hará una “valoración conjunta” de la integración, que conducirá “en su momento” a las negociaciones. Esta exigencia ya aparecía en la Comunicación de la Comisión Europea previa a la Cumbre de Guadalajara. Esa Comunicación plantea que en el actual estado de la Comunidad Andina (CAN) o del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), no está garantizada la libre circulación intrarregional de bienes y servicios, por lo que tampoco sería posible alcanzar el libre comercio con la UE, y se exige que exista, al menos, una unión aduanera.

## **2.5 La estrategia de la CE en el campo de la cooperación al desarrollo**

### ***2.5.1 Los factores de cambio: el proceso de cumbres y la reforma de la política de desarrollo***

Como se ha señalado, las relaciones entre la UE y América Latina se basan en el diálogo político, un amplio capítulo comercial, y la política de cooperación al desarrollo. En esta sección se examina la evolución de la estrategia de cooperación de la CE. En esa estrategia se observan con claridad dos etapas, que se extienden de 1996 a 2000, y de 2000 en adelante. El paso de una etapa a otra responde a cambios en el contexto internacional y de América Latina, ya expuestos en el primer capítulo, pero también es consecuencia de otros elementos:

## **- La asociación estratégica**

En primer lugar, el inicio del proceso de Cumbres UE-ALC y el establecimiento de la “Asociación Estratégica” birregional a partir de 1999. A partir de la I Cumbre de Río de Janeiro, los Gobiernos de ambas regiones asumen un papel más destacado en el proceso de definición de prioridades, y se puede afirmar que ese proceso se torna más intergubernamental y más multilateral, con una mayor participación de los gobiernos latinoamericanos. Todo ello conduce a un nuevo enfoque de los documentos de estrategia de la Comisión, que se centran en dar respuesta a las decisiones de las Cumbres birregionales, y en especial a las 11 “Prioridades de Tuusula”, a partir de sus ámbitos de competencia, y de los recursos disponibles para América Latina en el presupuesto comunitario.

## **- Los cambios institucionales**

El segundo elemento es el inicio del mandato de una nueva Comisión Europea, que introduce cambios institucionales significativos que afectan a las relaciones entre la CE y América Latina. En concreto, se abandona la estructura orgánica de los periodos Delors y Santer, basada en vicepresidencias regionales que abarcaban todas las materias competencia de la Comisión (comercio, ayuda, relaciones exteriores...), y en aras de una mayor coherencia, se establece un organigrama basado en carteras temáticas, con las direcciones RELEX, Desarrollo, y Comercio como responsables, en sus respectivas áreas de competencia, de las relaciones con los países en desarrollo. Contemporáneamente, el ciclo de proyecto se divide entre la dirección RELEX (para América Latina) que se encarga de la programación y definición de los presupuestos globales, y el SCR, a partir del 2002 EuropeAid, para la implementación de la ayuda.

## **- La reforma de la política de desarrollo**

El tercer elemento de cambio en las dos etapas consideradas, constituye la ambiciosa reforma de la política de desarrollo de la UE, emprendida a finales de los noventa. Con esta reforma, se intenta mejorar la eficacia y el impacto de la ayuda, incorporar el nuevo “Consenso” internacional sobre desarrollo, los objetivos de lucha contra la pobreza y el principio de “asociación” (*partnership*), por el que abogan los documentos programáticos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y la “Declaración del Milenio”. Entre los elementos de la reforma que afectan a la cooperación con América Latina se pueden citar los siguientes:

### ***- La confirmación de la lucha contra la pobreza como objetivo de desarrollo***

Se reafirma que la lucha contra la pobreza es el objetivo primordial de la cooperación de la CE, lo que exige una estrategia basada en seis “áreas de concentración”: vinculación entre comercio y desarrollo; integración regional; apoyo a políticas macroeconómicas y acceso equitativo a los servicios sociales; transporte; seguridad alimentaria; y apoyo institucional.<sup>32</sup> La asignación de la ayuda se basará en el principio de selectividad, en función del

---

<sup>32</sup> Comisión Europea (2000), *The European Community's Development Policy*. Bruselas, COM(2000) 212 final, 26 de abril. Ver también las Conclusiones del Consejo de Desarrollo del 10 de noviembre de 2000, y Comisión Europea (2001), *Measures taken and to be taken by the Commission to address the poverty reduction objective of EC development policy*, Bruselas, Commission Staff Working Paper, SEC(2001) 1317, 26 de junio.

compromiso del país receptor con el “buen gobierno”; con estrategias diferenciadas para los países de renta baja, y para los países de renta media con fuerte incidencia de la pobreza, como son los de América Latina. Desde 1999 se han elaborado diversas comunicaciones para precisar las estrategias de salud, educación, seguridad alimentaria, género y otras cuestiones de desarrollo. En cuanto al principio de asociación (*partnership*), se empiezan a aplicar enfoques sectoriales (*sector-wide approach*) basados en el apoyo presupuestario, más que en proyectos dispersos.

### ***- Cambios en la distribución de competencias y reforma administrativa***

En mayo de 2000 la Comisión proponía una amplia reforma administrativa para reducir los plazos de ejecución, armonizar los procedimientos, aumentar el impacto y la visibilidad de la ayuda y asegurar una gestión integrada del “ciclo de proyecto”. El 1 de enero de 2001 se estableció la oficina EuropeAid, que gestiona todos los programas, salvo la ayuda humanitaria (responsabilidad de ECHO), la ayuda macrofinanciera, y los programas de preadhesión., dejando las funciones de programación y planificación en la Dirección General “Desarrollo” y RELEX. La adopción del acuerdo interservicios ha sido un elemento importante dentro de este proceso de distribución de competencias en la ayuda exterior. Europeaid es un departamento de la Comisión dirigido por un Consejo presidido por el Comisario de relaciones exteriores, y es integrado por los comisarios responsables de la cartera de desarrollo, como director ejecutivo, de comercio, de la ampliación, y de asuntos monetarios y financieros. Finalmente, también se ha emprendido un proceso de desconcentración y fortalecimiento de las delegaciones de la Comisión, con personal adicional.

### ***- La adopción de nuevos instrumentos de programación***

Entre 2000 y 2001 la Comisión inició la elaboración de los documentos de estrategia regionales y nacionales, de carácter plurianual, en colaboración con los gobiernos de los países receptores, los Estados miembros, y otros donantes.<sup>33</sup> Los documentos de programación han de coincidir con las perspectivas financieras de la UE. Por lo que será en el periodo 2007-2013 cuando se contará con un sistema global, coherente e integrado de documentos de programación nacional, subregional y regional que abarque el conjunto de América Latina.

En el ciclo actual, esos documentos se han realizado en distintos momentos y sin la adecuada integración entre ellos, debido a la novedad del sistema que fue implementado por la primera vez para el periodo 2002-2006. Hay que destacar que la guía para la preparación de los nuevos documentos estratégicos no prevé diferencias en la estructura y/o procedimientos para la preparación de los documentos de estrategia nacional, sub-regional y regional. En este contexto la preparación del informe de estrategia regional, en cierta manera, se convierte en un ejercicio unilateral de programación que se prepara para su discusión y aprobación en el seno de la Comisión y en el Parlamento, pero tiene un alcance limitado en cuanto a la representatividad y por lo tanto limitado con respecto al principio de apropiación y, por otra

---

<sup>33</sup> Ver Comisión Europea (2000), *Framework for Country Strategy Papers*, Bruselas, Comisión, SEC(2000) 1049, 15 de junio.

parte insuficiente en cuanto a su adaptabilidad a las necesidades más sentidas para el cumplimiento con los objetivos de integración y de lucha contra la pobreza en AL.

## **2.5.2 La definición de la estrategia, 1995-2004**

La mayor parte de la financiación de la cooperación de la UE con los países de América Latina se rige por el Reglamento (CEE) n°. 443/92 del Consejo, de 25 de febrero de 1992, sobre la ayuda financiera y técnica y la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia. Este instrumento de la política de cooperación de la UE con América Latina se basa a su vez en el artículo 177 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.<sup>34</sup> Este reglamento proporciona base legal a las principales líneas presupuestarias, y establece una serie de prioridades sectoriales. En lo referido a la cooperación financiera y técnica, se establece que estará destinada a las regiones y a las capas de población más pobres de ambas regiones, y en particular, al desarrollo rural y la mejora de la seguridad alimentaria con el fin de luchar contra la pobreza; a la mejora del entorno económico, jurídico y social del sector privado; a la protección del medio ambiente y de los recursos naturales, en particular de las selvas tropicales; a la dimensión cultural y humana del desarrollo (educación, sanidad, servicios sociales, democracia, fomento de los derechos humanos, participación de las mujeres, protección de la infancia y respeto de las especificidades culturales de las minorías étnicas); a la dimensión estructural del desarrollo (apoyo alas instituciones nacionales, regionales o locales, desarrollo de la capacidad administrativa y buena gestión pública); a la cooperación regional; y a la reconstrucción y la prevención de las catástrofes naturales. La cooperación económica se concibe en interés recíproco de la Comunidad y los países beneficiarios de la ayuda, y se destina prioritariamente a los países en desarrollo relativamente más avanzados. Pretende promover la mejora del potencial científico y tecnológico, el apoyo institucional, tanto nacional como regional, para promover el comercio y la inversión, y el apoyo a las empresas.<sup>35</sup>

Como se indicó, a los recursos otorgados al amparo de este Reglamento se le suman los fondos asignados a través de instrumentos horizontales que cubren todas las regiones geográficas, en ámbitos como el apoyo a las ONG, los derechos humanos, el medio ambiente, la asistencia a los refugiados, la ayuda alimentaria y la ayuda humanitaria y de emergencia.

Pese a esta definición de prioridades, el Reglamento PVD/ALA no es, ni pretende ser, un instrumento de programación de la cooperación, ni define una estrategia regional. La CE ha expuesto su estrategia regional hacia América Latina en el periodo 1995-2004 en cinco documentos elaborados por la Comisión Europea, aunque de distinta naturaleza, rango y

---

<sup>34</sup> En el que se establece que la política comunitaria en el ámbito de la cooperación al desarrollo, que será complementaria de las llevadas a cabo por los Estados miembros, favorecerá: a) el desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y, particularmente, de los más desfavorecidos; b) la inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial; y c) la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo. Además, responderá al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y el Estado de Derecho, así como al del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

<sup>35</sup> Ver la evaluación de este Reglamento en DRN/Europeaid, Evaluation of ALA Regulation, Bruselas, 2002.

marco temporal.<sup>36</sup> Uno de ellos es el documento de programación de la estrategia regional (*Regional Strategy Paper*), que forma parte de un conjunto más amplio de documentos de programación adoptados por la CE para el periodo 2002-2006, para países y subregiones. Los otros documentos son Comunicaciones de la Comisión al Consejo y al Parlamento, que definen las prioridades políticas, y que por su naturaleza están integrados en el proceso decisorio de la CE. En algunos casos, abarcan un quinquenio y establecen un presupuesto indicativo, mientras que en otros se definen posiciones políticas y propuestas de corto plazo ante una Cumbre UE-ALC. En estas Comunicaciones, pese a su diferente formato y alcance temporal, hay notables elementos de continuidad en las prioridades planteadas. En el ámbito político, la prioridad es la gobernanza democrática, y en concreto, la consolidación de las instituciones democráticas y el Estado de derecho; la reforma del Estado; el respeto y vigencia de los derechos humanos; y el “buen gobierno” (mejora de las políticas públicas, lucha contra la corrupción...). En el ámbito económico, el apoyo a la integración regional, respaldando la coordinación de políticas, y el acceso a mercados externos. En el ámbito social, la lucha contra la pobreza y la exclusión social, a través del concepto de “cohesión social”. Finalmente, en lo referido a la gestión de las interdependencias, se han mantenido como prioridades la protección del medio ambiente, la lucha contra las drogas ilegales, y la prevención y respuesta frente a desastres naturales.

Junto a estos elementos de continuidad, también hay elementos de cambio. En especial, se observa la aparición de nuevas prioridades derivadas del proceso de Cumbres y la aplicación de las prioridades de Tuusula. En concreto, las acciones de apoyo a la educación superior, y el desarrollo de la sociedad de la información.

A continuación se describe, de forma somera, el contenido y alcance de los cinco documentos mencionados (ver cuadro anexo):

#### ***2.5.2.1 “Fortalecimiento de la Asociación (1996-2000)”, COM(95) 495***

Esta Comunicación se adopta en respuesta a la estrategia definida por el Consejo Europeo de Luxemburgo en 1994. Establece la estrategia regional del quinquenio 1995-1999 y el presupuesto indicativo plurianual para América Latina, de 1.343 MECUS. Este documento estableció tres sectores prioritarios: a) la consolidación democrática y el apoyo al “buen gobierno”, la reforma del Estado y el fortalecimiento de las políticas públicas; b) la lucha contra la pobreza y la exclusión social; y c) el apoyo a las reformas económicas y la mejora de la competitividad internacional. Este COM(95) también exige la integración del medio ambiente en todas las acciones, asignando un 10% del presupuesto a este sector, y establece tres “ejes transversales”: educación y formación; apoyo a la cooperación e integración

<sup>36</sup> Los cinco documentos son: la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo UE-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la Asociación (1996-2000), COM(95) 495, 23 de octubre de 1995; la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo Una nueva asociación Unión Europea-América Latina en los albores del siglo XXI, COM(99) 105, 9 de marzo de 1999; la Comunicación Seguimiento de la primera Cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea, COM(2000), 670, 31 de octubre de 2000; Informe estratégico regional sobre América Latina. Programación 2002-2006”, AIDCO/0021/2002, abril de 2002; y la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre los objetivos de la Comisión, en el contexto de las relaciones UE-AL, en lo que respecta a la III Cumbre de jefes de Estado y De Gobierno UE-ALC, que se celebrará en Guadalajara (México) el 28 de mayo de 2004, COM(2004) 3220 final, 7 de abril de 2004.

regional; y mejora de la gestión mediante la participación de los beneficiarios, la coordinación con los Estados Miembros, el apoyo a la cooperación descentralizada, y la concentración en programas horizontales plurianuales. Finalmente, se adopta un enfoque diferenciado por sub-regiones y países, para atender a la heterogeneidad de la región.

Esta Comunicación fue objeto de un importante informe del Parlamento Europeo, conocido como “Informe Bertens”, en el que se reclamaba un enfoque más ambicioso, con una política global y coherente para América Latina, y una mayor dotación presupuestaria.<sup>37</sup>

### ***2.5.2.2 “Nueva asociación en los albores del siglo XXI”, COM(99), 105***

Esta es una Comunicación preparatoria de la I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno UE-ALC de Río de Janeiro. No incluye un presupuesto indicativo pero sus objetivos políticos son más ambiciosos que la comunicación precedente. Pretende promover la “Asociación estratégica” para concertar posiciones en foros internacionales sobre paz y seguridad, lucha contra actividades ilícitas, o la promoción de la democracia. Mantiene los objetivos estratégicos de “Fortalecimiento de la asociación” (ver cuadro adjunto).

### ***2.5.2.3 Seguimiento de la I Cumbre, COM(2000) 670***

Esta comunicación, primera adoptada por la Comisión Prodi, reafirma la estrategia regional establecida en el COM(99) 105, pero también asume expresamente las prioridades acordadas en la Cumbre y concretadas en Tuusula, en tanto afectan a las competencias de la Comisión. Este documento, en relación a las 11 prioridades de Tuusula, diferencia entre tres prioridades regionales: derechos humanos, sociedad de la información y reducción de los desequilibrios sociales. Las demás prioridades de Tuusula, no se abordarán en la estrategia regional, y se integrarán en las estrategias y diálogos subregionales y bilaterales.

En este marco, la Comisión opta por varias actividades que aportarán “valor añadido, resultados rápidos y visibilidad”.<sup>38</sup> Se mantienen como áreas prioritarias el fomento de la democracia y los derechos humanos, la integración regional, y la lucha contra la pobreza, pero también se especifica que el objeto de la “Asociación Estratégica” es reforzar el diálogo y la cooperación con América Latina sobre la Ronda de negociaciones de la OMC que se esperaba lanzar en 1999. Este hecho evidencia de forma expresa la nueva orientación multilateral de la política comercial de la UE. Entre las iniciativas concretas con las que se buscan esos “resultados rápidos” y “visibilidad”, se mencionan la creación de un foro de reflexión UE-ALC sobre derechos humanos; una medida específica para el fomento de la “Sociedad de la Información” (el denominado “Programa @LIS”); una “Iniciativa social” (la que posteriormente se concretará como “Programa Eurosocietal”). En cuanto a las vías de actuación, la Comunicación reafirma el principio de Subsidiariedad, la búsqueda de equilibrios entre la estrategia regional, las subregionales y las bilaterales. También se aboga por el realismo, en lo tocante a los recursos con los que cuenta la Comisión. El texto

---

<sup>37</sup> Parlamento Europeo (1996), Informe sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo Unión Europea-América Latina: actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación 1996-2000, COM(95) 495. Comisión de Asuntos Exteriores, Seguridad y Política de Defensa, Ponente: Jan-Willem Bertens. 18 de diciembre de 1996. Documento A4-0416/96).

<sup>38</sup> Comisión Europea, COM(2000) 670, p. 4.

recuerda que la cooperación comunitaria ya trabaja, a nivel bilateral y subregional, en la mayor parte de las prioridades de Tuusula, y respecto a nuevas metas, recuerda a los Gobiernos que no hay otros recursos que los que la Comisión pueda aportar.

#### **2.5.2.4      *Objetivos de la Comisión en lo que respecta a la III Cumbre de jefes de Estado y De Gobierno UE-ALC (Guadalajara, México, mayo de 2004), COM(2004) 3220***

Esta Comunicación tiene un enfoque distinto al de COM anteriores referidos a las relaciones UE-AL. Además de plantear prioridades de trabajo, la Comisión pretende incidir en la agenda y debates de la Cumbre realizando propuestas concretas para la adopción de decisiones por parte de los Jefes de Estado y de Gobierno. Incluye, además, un “informe de evaluación” (SN 2346/4/02/REV 4, 17 de mayo de 2002) que reafirma la validez de las 55 prioridades de Río, y las 11 prioridades de Tuusula, y rinde cuentas de los resultados logrados en los ámbitos de intervención de la Comisión. El texto se centra en dos cuestiones. Por un lado, en comercio e integración. En este ámbito se insiste en la necesidad de cooperar para el fortalecimiento de la OMC, en el contexto del compromiso de la UE y ALC con el multilateralismo. También se pretende promover la integración regional, señalando que la región padece un “déficit de integración” que obstaculiza el crecimiento y es un freno a relaciones UE-ALC, al impedir que se progrese en la agenda de los Acuerdos de Asociación. En concreto, para promover los Acuerdos de asociación con Centroamérica y la CAN, una vez se cierren las negociaciones de Doha, se exige que haya un nivel “suficiente” de integración regional, concretado en un marco institucional eficaz, una unión aduanera, y la eliminación de barreras no arancelarias.

La segunda cuestión central del documento es la cooperación UE-ALC en materia de cohesión social, a través de la lucha contra la pobreza y la desigualdad, y el fortalecimiento de las finanzas públicas para que la política social tenga efectos redistributivos. En este ámbito, la Comisión anuncia la iniciativa “Eurosocial”, como concreción de la “Iniciativa Social” planteada cuatro años antes, en el COM(2000) 670, y hasta entonces no diseñada ni implementada.

#### **2.5.2.5      *Informe estratégico regional sobre América Latina. Programación 2002-2006, AIDCO/0021/2002***

En este contexto de definición de prioridades políticas se inscribe el Informe estratégico regional sobre América Latina. Programación 2002-2006 (AIDCO/0021/2002): este nuevo texto, preparado en vísperas de la Cumbre de Madrid, tiene como objetivo general respaldar la Asociación Estratégica birregional. Como se indicó, es un texto de distinto rango y alcance que los COM, y como documento de programación regional, define un presupuesto plurianual indicativo para el periodo 2002-2006 de 250 MEUROS, sólo para las acciones regionales, dentro de un total de 1.725 MEUROS para el conjunto de los programas a desarrollar en América Latina, sean regionales, subregionales o nacionales. Los fondos regionales se distribuirían en tres grandes ejes donde se contemplan un conjunto de prioridades y actividades. Estas prioridades son las siguientes:

- la promoción de la integración regional a través del fortalecimiento de las redes de la sociedad civil, a través de programas tales como URB-AL, ATLAS, AL-INVEST,

ALFA y el lanzamiento de dos nuevos programas, @LIS y ALBAN, el primero relativo a la sociedad de la información y el segundo a la concesión de becas de estudio de tercer ciclo. Para ello se destinará el 70% del presupuesto de la programación indicativa;

- la reducción de las desigualdades gracias a una iniciativa social destinada a la mejora de las capacidades de las administraciones latinoamericanas en políticas sociales. Para esta iniciativa social anunciada en el COM(2000) 670 se preveen 30 millones de Euros.
- la preparación para evitar / enfrentar las catástrofes naturales (40 millones de Euros).

Además se plantea la creación de un Observatorio de las relaciones UE-América Latina (OREAL) como medida de acompañamiento a las otras acciones.

El informe prevé también la posibilidad de intervenir en el sector energía (gestión sostenible) como área de interés regional (financiamento a través del reglamento ALA (B7-310 o 311) o de la línea presupuestaria horizontal para medioambiente en los países en desarrollo (B7-6200)).

Esta estrategia propone intervenciones similares a las ejecutadas precedentemente, aunque enfatiza sobre todo reforzar la “noción de interés mutuo”, así como el papel de los agentes privados europeos y latinoamericanos. La creación de **redes** que faciliten una implantación duradera de los agentes privados en la región constituyen una estructura válida que a lo largo del tiempo podría permitir planear la programación de futuras intervenciones.

### **2.5.3. Los macro-sectores de concentración de la cooperación**

Del examen de los cinco documentos de estrategia regional se observa que los elementos de continuidad durante el periodo de esta evaluación han perfilado una estrategia compuesta principalmente por 4 grandes macro-sectores de actividad, y estos son los siguientes:

***En el ámbito político***, la prioridad es la gobernanza democrática, y en concreto, la consolidación de las instituciones democráticas y el Estado de derecho; la reforma del Estado; el respeto y vigencia de los derechos humanos; y el “buen gobierno” (mejora de las políticas públicas, lucha contra la corrupción...).

***En el ámbito económico***, el apoyo a la integración regional, respaldando la coordinación de políticas, y el acceso a mercados externos.

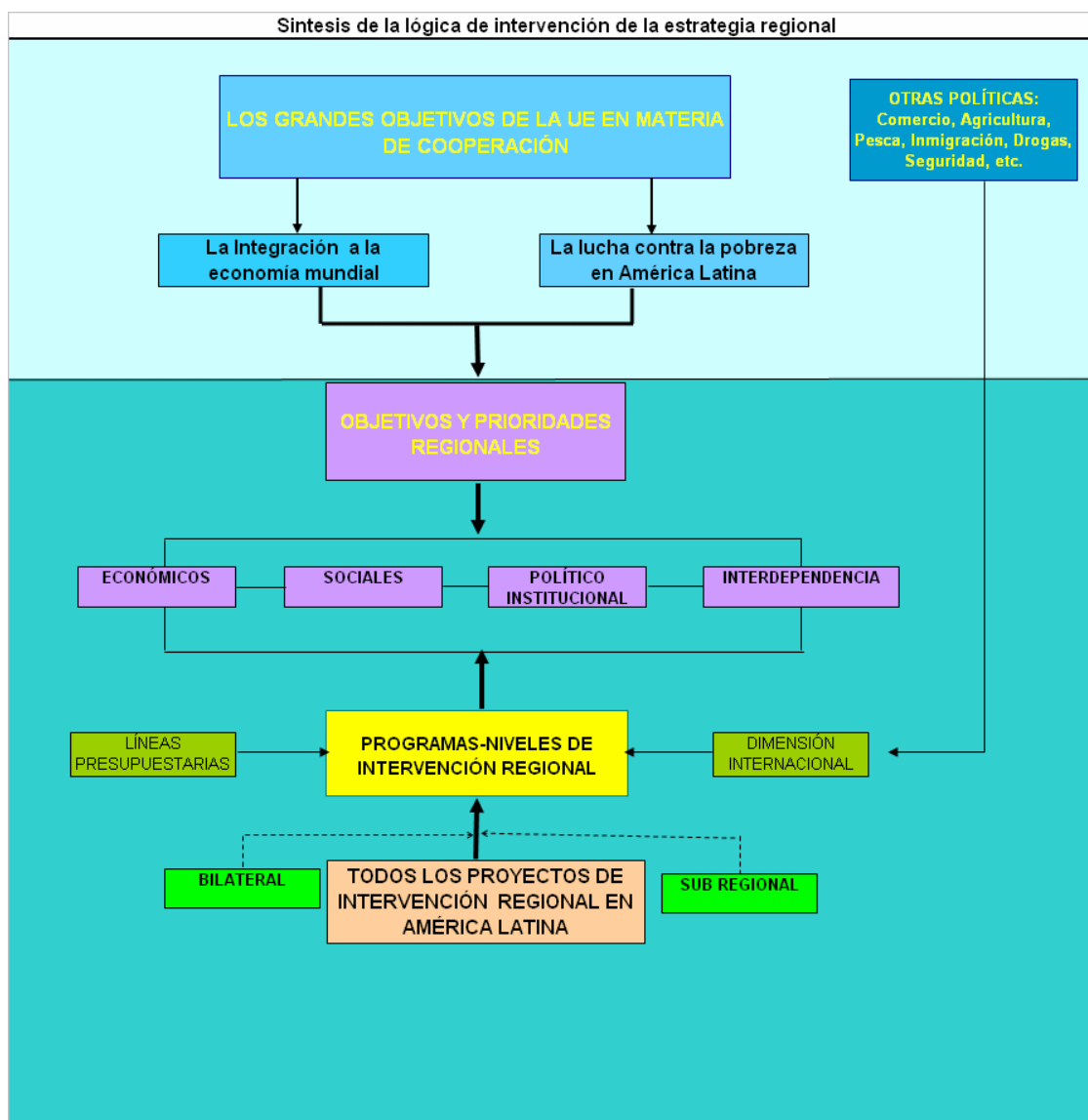
***En el ámbito social***, la lucha contra la pobreza y la exclusión social, a través del concepto de “cohesión social”, y el sector de educación.

***Gestión de las interdependencias***, donde se han mantenido como prioridades la protección del medio ambiente, la lucha contra las drogas ilegales, y la prevención y respuesta frente a desastres naturales.

Junto a estos macrosectores, se observa también la aparición de nuevas prioridades derivadas del proceso de Cumbres y la aplicación de las prioridades de Tuusula. En concreto, las acciones de apoyo a la educación superior, y el desarrollo de la sociedad de la información.

### 2.5.2.9. La lógica de intervención.

El examen realizado durante este proceso confirma la lógica de la intervención de la CE en América Latina, expuesto en la correspondiente Nota de Inicio. La estrategia esta definida por la intervención de un conjunto de actividades que actúan sobre espacios definidos tanto a nivel regional, sub regional o bilateral y dispone de instrumentos que se adecúan a las necesidades y a los intereses de ambas regiones. El siguiente gráfico sintetiza la lógica de la intervención de la estrategia de la CE en AL.



## 2.6 Conclusiones preliminares

En la estrategia regional de la CE en el periodo 1996-2004 se han podido observar con claridad dos etapas, en las que la definición estratégica ha estado delimitada por los siguientes hechos:

- ***El contexto internacional.*** Las nuevas metas de desarrollo derivadas de la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) dan prioridad a los países más pobres y no a los de renta media, como América Latina. Por otra parte, la nueva agenda internacional de seguridad y lucha contra el terrorismo que se ha impuesto en la política internacional tras el 11-S también otorga a América Latina un lugar poco relevante. También incide la ampliación de la UE, que ha demandado mayor atención política, haciendo que las relaciones exteriores de la UE basculen hacia Europa Oriental y los Balcanes.

- ***El diálogo político.*** El principal elemento de cambio es la celebración de la I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno UE-ALC (Río de Janeiro, junio de 1999), y el establecimiento de la “Asociación Estratégica” birregional. Ello supone que a partir de 1999 el proceso de definición de prioridades de la cooperación birregional se caracteriza por una participación más activa de los Gobiernos de ambas regiones, y por un mayor carácter multilateral.

- ***La influencia comercial.*** En el ámbito del comercio, determinante para ambas regiones, se transita primero por una estrategia “interregionalista” y luego se pasa al compromiso multilateral de la UE con la “Ronda de Doha” de negociaciones comerciales de la OMC.

- ***En el plano institucional.*** El mandato de la nueva Comisión Prodi influye el proceso de diálogo y de negociaciones y se introduce la reforma de la política y de la gestión de cooperación de la CE, y la aplicación de nuevos métodos de programación y gestión de la ayuda, con la creación de Europeaid.

- ***La adaptación y los cambios estratégicos.*** Así como hay prioridades que han permanecido invariables entre una y otra etapa, también se observan significativos cambios. Estos cambios se reflejan en los documentos en los que se formula la estrategia regional de la CE, que desde 1999 están centrados en la adaptación de las decisiones de las Cumbres birregionales, y en especial a las llamadas “Prioridades de Tuusula” a sus ámbitos de competencia y a los recursos disponibles para América Latina en el presupuesto comunitario. Ese proceso de adaptación de la estrategia es factible, pero entraña algunas dificultades: existe un notable desequilibrio entre los compromisos políticos adoptados en las Cumbres, y los recursos financieros disponibles, que no han aumentado debido a las restricciones presupuestarias motivadas por la ampliación, y las prioridades de gasto relacionadas con objetivos de seguridad y estabilidad en los Balcanes, Oriente Próximo, y Europa Oriental.

- ***El proceso de definición de la estrategia.*** El procedimiento de definición de la estrategia por parte de la CE, de carácter unilateral conforme a las normas comunitarias, no se ajusta adecuadamente a los marcos multilaterales de una pauta de relación “interregionalista”, como las “Cumbres”, en la que hay notables asimetrías entre las partes. Tampoco se ajusta

debidamente al modelo de relación, más horizontal, de la nueva generación de acuerdos de asociación adoptados en las relaciones con América Latina. Además, la cooperación al desarrollo está en un proceso de programación poco adecuado a la dimensión regional ya que retoma las mismas pautas que se utilizan para la programación bilateral.

### **3 LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA: ANÁLISIS DE LAS ASIGNACIONES A AMÉRICA LATINA EN EL PERÍODO 1996-2003**

En este capítulo se presenta un análisis de los recursos asignados a América Latina en el periodo 1996-2003. El capítulo está estructurado en sintonía con la lógica de intervención desarrollada en la Nota de Inicio y además cuantifica los correspondientes programas y líneas de actuación poniendo en evidencia su importancia relativa sobre la estrategia y sobre la distribución geográfica y sectorial.

#### **3.1 Evolución de las asignaciones por volumen y fuentes de financiación**

El reglamento del Consejo 443/92 rige actualmente la cooperación con América Latina y es la base legal de la cual dependen las dos principales líneas presupuestarias dirigidas a esta región<sup>39</sup>. A estas dos líneas, se añade otra fuente de financiación, las líneas presupuestarias horizontales (LPH), de carácter temático y que se destinan no sólo a América Latina sino al resto de regiones terceras que se benefician de la ayuda de la CE. De estas líneas presupuestarias se han seleccionado las que tanto a nivel presupuestario como temático tienen una incidencia particular en América Latina<sup>40</sup>.

El volumen global de cooperación para toda América Latina comprometido en el período 1996-2003 proveniente de estas dos fuentes de financiación ha sido de algo más de 3.483 millones de euros, con un promedio de compromisos equivalente a 435 millones al año. De este volumen global se observa que las LPH acaparan casi un 40% de las asignaciones totales, estando éstas caracterizadas por un enfoque o estrategia mundial y no regional, frente a aproximadamente un 60% proveniente del Reglamento ALA. La evolución anual, tal y como se refleja en la tabla 1, presenta algunas particularidades. En términos de volumen el reglamento ALA no sólo es más importante sino que es además más constante en sus asignaciones, incluso se observan significativos incrementos en los años 1996, 1999 y 2003.

En cuanto al total comprometido anualmente por parte de las LPH, se observa un comportamiento más irregular, y especialmente descendente en algunos años<sup>41</sup>. Si se tiene en cuenta, por ejemplo, su año de máximo esplendor, 1999, y su año de menor asignación,

---

<sup>39</sup> Varios sectores figuran sin embargo en las dos vertientes. Véase Recuadro 1 en la Nota de Inicio.

<sup>40</sup> Las líneas presupuestarias horizontales tomadas en cuenta son: Refugiados, Refugiados y desplazados, Rehabilitación, Prevención de desastres, Democracia y derechos humanos, ECIP, Medio ambiente, Selvas tropicales, Drogas, Ayuda alimentaria, Víctimas de desastres y ONGs.

<sup>41</sup> A este propósito cabe destacar que una de las líneas ausentes en el 2001 y en el 2003 es la relativa a ONGs, cuyo peso es sin embargo muy importante el resto de los años. Ninguna asignación de esta línea para América latina aparece en CRIS Saisie ni en los informes anuales sobre las actividades de EuropeAid para los años 2001 y 2003.

2001, se observa que hay una disminución de la financiación a estas LPH del orden de un 88%. Por otra parte, la importancia relativa de las LPH ha perdido significado en el 2003, donde su peso relativo sobre el conjunto comprometido disminuyó a 13,4% frente al 37% de participación que tenía en el 2002. La reducción de las asignaciones a las LPH podría deberse a un factor coyuntural debido al comportamiento variable de los compromisos. Otro factor que podría explicar esta reducción se encuentra en los incrementos de fondos comprometidos bajo el reglamento ALA que, por ejemplo, en 2003 representaron el 87% del total comprometido frente al 63% en el 2002.

Es también significativo destacar que el año 1999 fue para las dos fuentes de financiación el de mayor importancia<sup>42</sup>, donde posiblemente la utilización de las LPH se consideraría como un complemento a las financiaciones hechas por el Reglamento ALA para paliar las situaciones coyunturales como las que ocurrieron a finales de 1998 como consecuencia del huracán Mitch.

**TABLA 3: TOTAL COMPROMETIDO, POR FUENTE DE FINANCIACIÓN Y POR AÑO**

| Fuente de financiación | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | TOTAL |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Reglamento ALA         | 320  | 226  | 224  | 353  | 232  | 257  | 200  | 354  | 2,166 |
| LPH                    | 172  | 205  | 229  | 312  | 191  | 39   | 115  | 55   | 1,317 |
| Total general          | 492  | 431  | 453  | 665  | 423  | 296  | 315  | 409  | 3,483 |

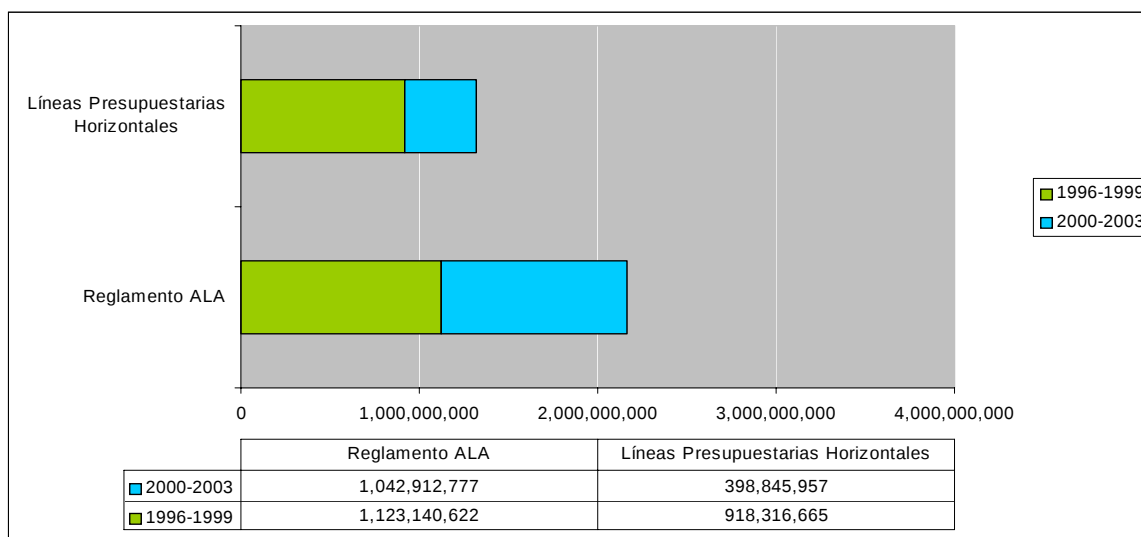
*Fuente: Inventario de proyectos financiados bajo el reglamento ALA y bajo las LPH en el período 1996-2003*

En cuanto al comportamiento de las dos fuentes de financiación por período<sup>43</sup>, se observa que el total de las LPH se concentra en un 70% en el periodo 1996-99 debido a un fuerte aumento de los fondos después del huracán Match. Por el contrario, en el caso del Reglamento ALA la distribución de recursos entre los dos periodos es más equilibrada con un 52% en el primer periodo y un 48% en el segundo.

<sup>42</sup> Junto con 2003 para el Reglamento ALA

<sup>43</sup> Los dos períodos considerados en la evaluación son 1996-1999 y 2000-2003, de 4 años cada uno y correspondientes a dos períodos distintos en términos de diálogo político y de programación.

**GRÁFICO 2: TOTAL COMPROMETIDO, POR FUENTE DE FINANCIACIÓN Y POR PERÍODO**



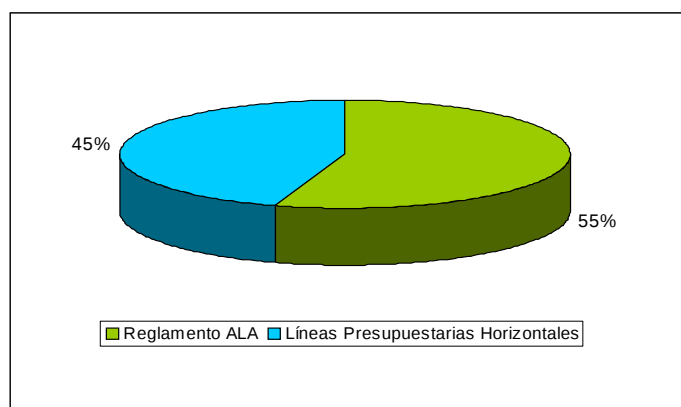
Fuente: Inventario de proyectos financiados bajo el reglamento ALA y bajo las LPH en el período 1996-2003

Este mayor peso del Reglamento ALA en cuanto a asignación y constancia tiene además mayor importancia si se diferencia entre “ayuda programable” y “ayuda no programable”. Así, este instrumento de financiación puede ser considerado como un instrumento de ayuda programable, debido a la asignación indicativa de recursos en el momento de la programación específica por país y región y reflejada por lo tanto en los documentos de estrategia pertinentes, a diferencia de las LPH, que son consideradas como ayuda no programable<sup>44</sup>. Esta distinción introduce una diferenciación analítica muy significativa entre el Reglamento ALA y las LPH, en tanto que los fondos destinados a América Latina serían en su mayoría programables y sujetos por lo tanto a la elaboración de una estrategia explícita, donde la programación de las prioridades y objetivos deberían estar bien definidos.

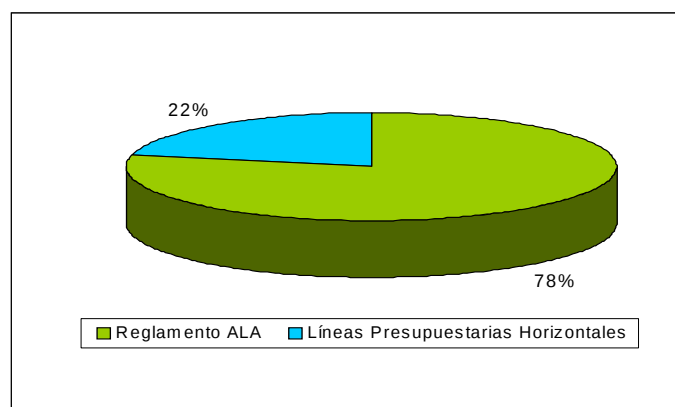
Sin embargo, cabe evidenciar también que el peso de la ayuda no programable aumenta si se considera no sólo la fuente de financiación sino la tipología de acciones y proyectos financiados: la actividades desarrolladas bajo los programas horizontales birregionales tales como Alfa, Alban, Alure, Atlas, Al-Invest, Urbal y @lis, que representan el 17,6 % del total de fondos asignados bajo el Reglamento ALA, son difíciles de programar ya que, por un lado, son *demand driven* y por otro lado, no tienen asignado un presupuesto por país y por lo tanto son difíciles de clasificar como programables. Esta consideración incrementa el porcentaje de ayuda no programable en el conjunto del periodo, que ascendería a 48,75%, mientras que la ayuda programable sería de un 51,25%.

<sup>44</sup> Su utilización y cobertura geográfica puede considerarse como coyuntural y sujeta además a las necesidades/capacidades de demanda de otras regiones geográficas que benefician del mismo instrumento. Además, la ayuda no programable no se define en base a criterios geográficos, y por lo tanto no se refleja en los programas indicativos de países y regiones, sino en base a programas y líneas presupuestarias horizontales, como sucede principalmente en la cooperación para con América Latina.

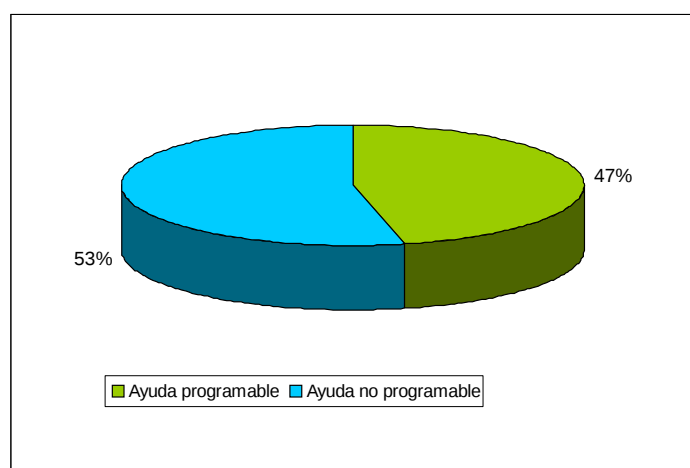
**GRÁFICO 3: TOTAL COMPROMETIDO POR FUENTE DE FINANCIACIÓN, 1996-1999**



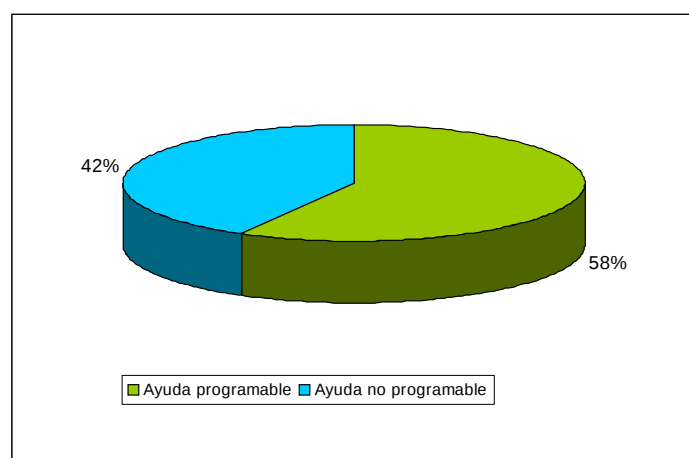
**GRÁFICO 4: TOTAL COMPROMETIDO POR FUENTE DE FINANCIACIÓN, 2000-2003**



**GRÁFICO 5: TOTAL COMPROMETIDO POR TIPO DE AYUDA, 1996-1999**



**GRÁFICO 6: TOTAL COMPROMETIDO POR TIPO DE AYUDA, 2000-2003**

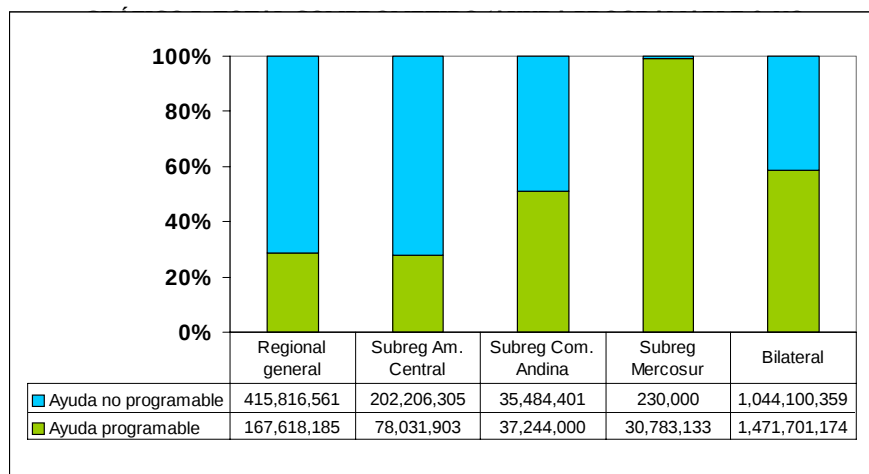


*Fuente: Inventario de proyectos financiados bajo el reglamento ALA y bajo las LPH en el período 1996-2003*

### **- La utilización de la ayuda en el contexto geográfico regional**

La utilización de uno u otro tipo de ayuda estaría ligada principalmente a los sectores financiados y esto se ve claramente si se desagrega el total de la ayuda por región, subregión y bilateral (suma de todos los países). En el gráfico 7 se ve la importancia que tiene la ayuda no programable a nivel regional general (América Latina global), así como en la subregión América Central.

En el primer caso, como se indicó anteriormente, se debe principalmente a la inclusión de los programas horizontales birregionales y en el segundo caso a la ayuda conferida a la sub-región en el ámbito de la rehabilitación y de la ayuda alimentaria como consecuencia del huracán Mitch. En el caso de Mercosur ocurre lo opuesto: la predominancia de la ayuda programable es casi absoluta, debido a la financiación de sectores tales como el sector privado, el comercio intra-regional o el fortalecimiento institucional, sectores clave del Reglamento Ala y en particular de su línea de cooperación económica.



*Fuente: Inventario de proyectos financiados bajo el reglamento ALA y bajo las LPH en el período 1996-2003*

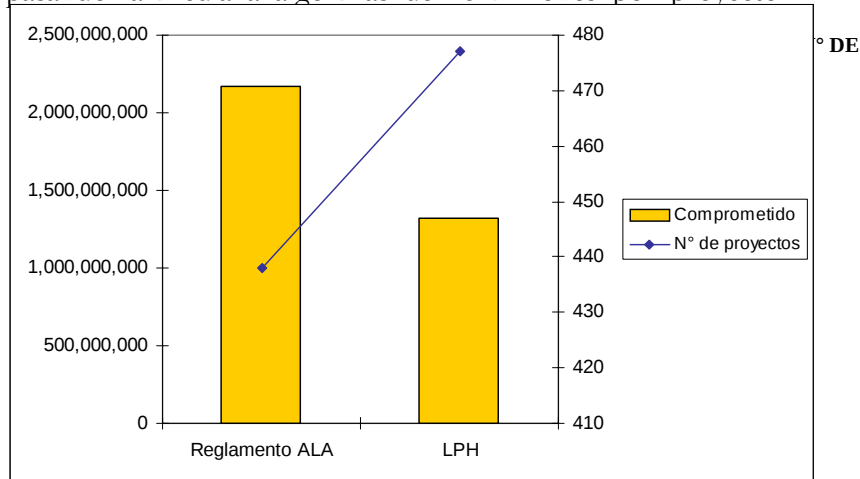
### - Distribución de la ayuda en el contexto de los proyectos

En cuanto a la distribución de la ayuda por número de proyectos<sup>45</sup> se refiere, se observa de igual manera una importante divergencia entre las dos fuentes de financiación. Si bajo el Reglamento ALA la media por proyecto es de cerca de 4,95 millones de euros, la media de proyectos financiados bajo las diferentes líneas presupuestarias es de 2,76 millones.

<sup>45</sup> Por facilidad llamamos también proyecto a la cifra global por país y por año financiada bajo las diferentes líneas presupuestarias horizontales, si bien estas cifras son la suma de diferentes acciones a lo largo de un año en un determinado país y bajo una determinada línea presupuestaria.

Cuando esta distribución por proyectos es desagregada por período, se ve que en el primer período se financiaron bajo el reglamento ALA 370 proyectos, con una media de 3 millones por proyecto, mientras que en el segundo periodo el número de proyectos financiados se reduce drásticamente (68), pasando la media a algo más de 15 millones por proyecto<sup>46</sup>.

Similarmente, la financiación bajo las LPH también disminuyó en el segundo periodo, de un total de 344 proyectos en el primer periodo se redujo a 133 proyectos en el segundo, y la media por proyecto pasó de 2,7 millones a cerca de 3 millones.



La incidencia analítica que pueda tener la financiación sobre el volumen total de los proyectos es atribuida a la disminución de fondos asignados para el conjunto de la región. Sin

*Fuente: Inventario de proyectos financiados bajo el reglamento ALA y bajo las LPH en el período 1996-2003*

embargo, cuando se observa que el valor de los proyectos no ha disminuido bajo la fuente ALA, o bajo las LPH, se podría pensar que ha tenido lugar un ajuste de corte estratégico en la distribución de los fondos, y que en el segundo periodo se ha priorizado el contenido o el sector/área (concentrándose en menos proyectos pero otorgando más fondos a cada uno de ellos), sobre el volumen o la dispersión de las actividades. Esta tendencia hacia la focalización de la financiación de algunos sectores sobre otros se observa, por ejemplo, en la asignación de fondos a América Latina global (regional general) donde se han priorizado los temas a los cuales el Reglamento ALA otorga importancia, y en particular a dos de éstos<sup>47</sup>: (i) a la liberalización de los intercambios y (ii) al fortalecimiento de la dimensión cultural, mediante un diálogo creciente sobre cuestiones políticas económicas y sociales de interés mutuo. La mayoría de los programas horizontales birregionales, que corresponden a un 77% de los fondos regionales generales, responden así a estos dos temas.

**TABLA 4: DETALLE DEL ÁREA REGIONAL GENERAL BAJO EL REGLAMENTO ALA POR TIPOLOGÍA DE PROGRAMAS, 1996-2003**

| Regional general                       | Comprometido   | %          |
|----------------------------------------|----------------|------------|
| - Admin & Misceláneo                   | 104,108        | 19         |
| - Programas horizontales birregionales | 420,254        | 77         |
| - Cooperación Regional                 | 23,932         | 4          |
| <b>Total</b>                           | <b>548,293</b> | <b>100</b> |

<sup>46</sup> Esta divergencia es en gran parte debida a la importancia en términos presupuestarios de los programas horizontales birregionales, sin los cuales la media en el primer período sería de 2.6 millones y en el segundo período de 13.3 millones.

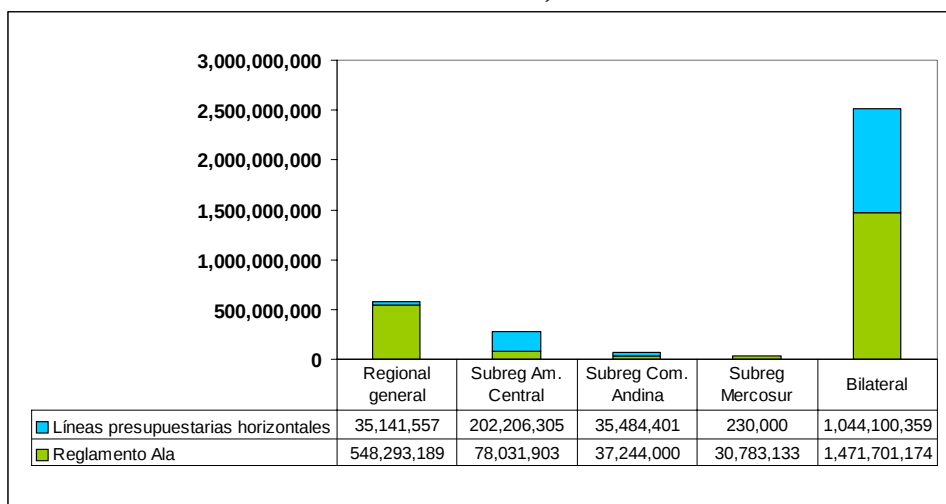
<sup>47</sup> Los otros dos temas son: (i) derechos humanos, democratización, gestión pública, y (ii) medio ambiente.

## 3.2 Asignaciones en términos geográficos

### 3.2.1 Los fondos asignados a nivel regional y subregional

A pesar de la importancia de la integración regional a nivel sub-regional en las relaciones con AL, destaca que el área más beneficiada en cuanto a las asignaciones es el área regional general, con algo más de un 60% de los fondos regionales totales (967 millones), seguido a gran

**GRÁFICO 9 :TOTAL COMPROMETIDO (REGLAMENTO ALA & LPH) EN 1996-2003, POR REGIÓN-SUBREGIÓN-BILATERAL, EN MILL DE EUROS**



*Fuente: Inventario de proyectos financiados bajo el reglamento ALA y bajo las LPH en el período 1996-2003*

distancia por la subregión América central, con un 29%, la subregión Comunidad Andina con un 7,5% y la subregión Mercosur con un 3%. Sin embargo, mirando la evolución histórica, los compromisos asignados a Mercosur doblaron en el segundo periodo, posiblemente a causa de la intensificación de las negociaciones para la zona de libre comercio con la UE y el fortalecimiento del proceso de integración subregional. En paralelo se observa una disminución de los fondos para América Central<sup>48</sup> y un ligero aumento de América Latina general y de Comunidad Andina [tab.5].

**TABLA 5: COMPROMISOS REGIONALES EN EL PERIODO 1996-2003 (REGLAMENTO ALA & LPH)**

| Región               | 1996-1999          | %          | 2000-2003          | %          | TOTAL              | %          |
|----------------------|--------------------|------------|--------------------|------------|--------------------|------------|
| Regional general     | 281,016,080        | 60         | 302,418,666        | 61         | 583,434,746        | 60.31      |
| Reg América central  | 143,896,910        | 31         | 136,341,298        | 27         | 280,238,208        | 28.97      |
| Reg Comunidad Andina | 34,907,088         | 7          | 37,821,313         | 8          | 72,728,401         | 7.52       |
| Reg Mercosur         | 11,082,780         | 2          | 19,930,353         | 4          | 31,013,133         | 3.21       |
| <b>Total general</b> | <b>470,902,858</b> | <b>100</b> | <b>496,511,630</b> | <b>100</b> | <b>967,414,488</b> | <b>100</b> |

*Fuente: Inventario de proyectos financiados bajo el reglamento ALA y bajo las LPH en el período 1996-2003*

Esta distribución varía si se toma en cuenta el volumen total de cooperación, incluyendo las asignaciones atribuidas a nivel bilateral, donde todos los compromisos en todas las regiones aumentan en términos reales (salvo la subregión América central) y porcentuales (salvo Mercosur que se mantiene estable con un 1%)<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> Los fondos destinados a esta subregión fueron especialmente importantes en el primer período debido en parte a la ayuda suministrada en seguimiento al Huracán Mitch.

<sup>49</sup> Esto se explicaría en parte por el hecho de que los calendarios definidos en la programación plurianual en vigor (que tendría según la DG Relex un 20% de sobre-programación) establecen el compromiso de fondos

| TABLA 6: COMPROMISOS TOTALES EN EL PERIODO 1996-2003 (REGLAMENTO ALA & LPH) |                      |            |                      |            |                      |            |
|-----------------------------------------------------------------------------|----------------------|------------|----------------------|------------|----------------------|------------|
| Área geográfica                                                             | 1996-1999            | %          | 2000-2003            | %          | TOTAL                | %          |
| Regional general                                                            | 281,016,080          | 14         | 302,418,666          | 21         | 583,434,746          | 17         |
| Reg América central                                                         | 143,896,910          | 7          | 136,341,298          | 8          | 280,238,208          | 8          |
| Reg Comunidad Andina                                                        | 34,907,088           | 2          | 37,821,313           | 4          | 72,728,401           | 3          |
| Reg Mercosur                                                                | 11,082,780           | 1          | 19,930,353           | 1          | 31,013,133           | 1          |
| Bilateral                                                                   | 1,570,554,429        | 77         | 945,247,104          | 66         | 2,515,801,533        | 72         |
| <b>Total general</b>                                                        | <b>2,041,457,287</b> | <b>100</b> | <b>1,441,758,734</b> | <b>100</b> | <b>3,483,216,021</b> | <b>100</b> |

Fuente: Inventario de proyectos financiados bajo el reglamento ALA y bajo las LPH en el período 1996-2003

Este aumento puede considerarse en gran medida consecuencia probable de la consolidación del diálogo político y de la importancia creciente conferida a las relaciones regionales en la primera Cumbre América Latina y Caribe y UE celebrada en Río de Janeiro en Junio de 1999<sup>50</sup>. Además, como queda reflejado en la tabla 4, este aumento es importante si se tiene en cuenta que en el mismo periodo el volumen global de cooperación de la CE proveniente de las dos fuentes de financiación disminuye, pasando de 2,041 millones de Euros a cerca de 1,442 millones. A este auge regional se contraponen la disminución de la cooperación bilateral (ver epígrafe 3.2.2).

De la misma manera la notoria importancia de la asignación de fondos a través de las líneas presupuestarias horizontales en el caso de América Central se explica por la respuesta de la CE a las situaciones de crisis vividas en la región y para las cuáles las líneas presupuestarias tales como ayuda alimentaria, democracia y derechos humanos y en mayor medida rehabilitación, y víctimas de desastres constituyeron un valioso instrumento de ayuda.

### 3.2.2 Los fondos asignados a nivel bilateral

A nivel bilateral el total de fondos de ayuda comprometidos bajo las dos fuentes de financiación se eleva al 72%<sup>51</sup>. De manera general los países centroamericanos, con Nicaragua a la cabeza con cerca de 383 millones de Euros, han sido los más beneficiados, seguidos de los países andinos. Algunos de los países de estas dos regiones son además los únicos que conocen un aumento en el segundo período: si bien la tendencia general en la asignación de fondos es a la baja (de un 77% se pasa a un 66%<sup>52</sup>), países como Panamá, Costa Rica, Colombia y Ecuador conocen un incremento de fondos.

para América central y Comunidad Andina en los primeros años y los de Mercosur para finales del año 2005

<sup>50</sup> En el caso de Mercosur esto estaría ligado también al inicio de las negociaciones del Acuerdo de Asociación en 1999

<sup>51</sup> Véase la Tabla 6

<sup>52</sup> Idem

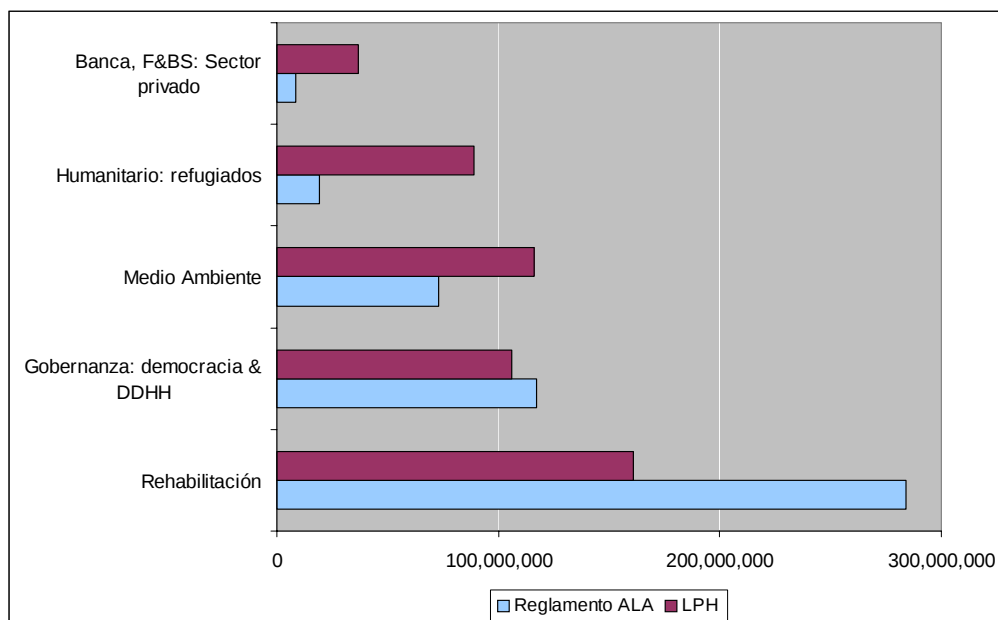
| TABLA 7: COMPROMISOS TOTALES A NIVEL BILATERAL EN EL PERIODO 1996-2003 (REGLAMENTO ALA & LPH) |                      |            |                    |            |                      |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|------------|--------------------|------------|----------------------|------------|
| Países                                                                                        | 1996-1999            | %          | 2000-2003          | %          | TOTAL                | %          |
| Nicaragua                                                                                     | 267,394,143          | 17         | 115,480,495        | 12         | 382,874,638          | 15.22      |
| Bolivia                                                                                       | 175,967,367          | 11         | 132,066,896        | 14         | 308,034,263          | 12.24      |
| Honduras                                                                                      | 190,741,692          | 12         | 94,959,887         | 10         | 285,701,579          | 11.36      |
| Guatemala                                                                                     | 158,622,978          | 10         | 67,161,159         | 7          | 225,784,137          | 8.97       |
| Perú                                                                                          | 140,211,132          | 9          | 48,738,339         | 5          | 188,949,471          | 7.51       |
| Brasil                                                                                        | 122,731,393          | 8          | 49,336,363         | 5          | 172,067,756          | 6.84       |
| Colombia                                                                                      | 70,099,324           | 4          | 100,429,868        | 11         | 170,529,192          | 6.78       |
| El Salvador                                                                                   | 105,759,830          | 7          | 38,089,846         | 4          | 143,849,676          | 5.72       |
| Ecuador                                                                                       | 47,833,290           | 3          | 52,977,023         | 6          | 100,810,313          | 4.01       |
| Cuba                                                                                          | 55,219,376           | 4          | 27,709,656         | 3          | 82,929,032           | 3.30       |
| Venezuela                                                                                     | 40,751,479           | 3          | 40,006,769         | 4          | 80,758,248           | 3.21       |
| México                                                                                        | 36,640,032           | 2          | 38,045,891         | 4          | 74,685,923           | 2.97       |
| Paraguay                                                                                      | 50,514,357           | 3          | 23,197,017         | 2          | 73,711,374           | 2.93       |
| Chile                                                                                         | 40,993,866           | 3          | 28,884,652         | 3          | 69,878,518           | 2.78       |
| Argentina                                                                                     | 21,819,915           | 1          | 26,054,851         | 3          | 47,874,766           | 1.90       |
| Uruguay                                                                                       | 23,889,223           | 2          | 17,010,232         | 2          | 40,899,455           | 1.63       |
| Panamá                                                                                        | 9,414,035            | 1          | 24,113,750         | 3          | 33,527,785           | 1.33       |
| Costa Rica                                                                                    | 11,950,998           | 1          | 20,984,410         | 2          | 32,935,408           | 1.31       |
| <b>Total general</b>                                                                          | <b>1,570,554,429</b> | <b>100</b> | <b>945,247,104</b> | <b>100</b> | <b>2,515,801,533</b> | <b>100</b> |

Fuente: Inventario de proyectos financiados bajo el reglamento ALA y bajo las LPH en el período 1996-2003

Resulta interesante destacar, en el caso de los países de América Central, una situación que se contrapone a lo que ocurre a nivel subregional: estos países reciben un 67% de los fondos del Reglamento Ala y el 33% restante de las líneas presupuestarias horizontales. A nivel andino y de países de Mercosur la balanza es muy igualitaria y prácticamente los fondos totales para estos países se financian en un 50% por el reglamento ALA y en un 50% por las líneas presupuestarias horizontales, lo cual refleja la balanza en términos de necesidades y prioridades sectoriales de estos países<sup>53</sup>. Estas distribuciones muestran una mayor importancia, del orden del 60%, de la ayuda programable a nivel bilateral, si bien es cierto que en el caso de países centroamericanos como Honduras y Nicaragua gran parte de la ayuda destinada a reconstrucción, un sector que respondería a la definición de ayuda no programable, proviene del Reglamento ALA. El gráfico siguiente muestra los sectores que son financiados bajo las dos fuentes de financiación.

<sup>53</sup> Por regla general estos países benefician de manera similar de ayuda en sectores sociales, económicos, institucionales o coyunturales. Brasil sería el único caso en el que la ayuda coyuntural, financiada a través de la línea presupuestaria de Ayuda a ONGs, predomina.

**GRÁFICO 10: CONVERGENCIA DE SECTORES POR FUENTE DE FINANCIACIÓN, 1996-2003**



*Fuente: Inventario de proyectos financiados bajo el reglamento ALA y bajo las LPH en el período 1996-2003*

Estas observaciones nos llevan a poner en evidencia el hecho de que un gran porcentaje de la ayuda que reciben los países no es programable, lo que aportaría una cierta complejidad en lo que a variedad de instrumentos<sup>54</sup> dentro de un mismo país se refiere, instrumentos que por otra parte prosiguen objetivos muy similares<sup>55</sup>. Esta variedad de instrumentos dificulta el ejercicio de programación de país y de región y al mismo tiempo cualquier ejercicio de coordinación, coherencia y seguimiento. A este porcentaje elevado de la ayuda no programable hay que añadir la observación resaltada en el gráfico 7, en el que se observa que esta ayuda no programable se caracteriza también por un elevado número de proyectos en relación a los fondos asignados, lo que dificultaría al mismo tiempo el ejercicio de coordinación, coherencia y seguimiento, además de tener posibles efectos en términos de impacto.

También, cabe destacar que los fondos bilaterales son también asignados como respuesta ante situaciones específicas y esto se refleja en algunos casos en la división por período. Países tales como Honduras y Nicaragua se beneficiaron respectivamente de un 74 y 69% de la ayuda global a cada uno de ellos en el período inminentemente posterior a las catástrofes naturales que sacudieron la zona a finales de 1998. La crisis de Argentina en el 2002 tiene también un papel importante en la reorientación sectorial de los fondos asignados a este país

<sup>54</sup> A nivel de reglamento ALA, como mencionado en el capítulo 2, existen varios instrumentos de ayuda. A esto se añaden además las acciones financiadas bajo las LPH, que siguen mecanismos distintos de programación, siendo muchos de ellos de respuesta rápida ante situaciones coyunturales y otros “demand driven” como es el caso de la ayuda a ONGs.

<sup>55</sup> Como en el caso de Honduras y Nicaragua en el ámbito de la ayuda a la reconstrucción y los países centroamericanos en el ámbito de refugiados.

en el segundo período<sup>56</sup>. En el caso de México el aumento de fondos en el segundo período se debe también en parte a la firma en el 2000 del Acuerdo de libre comercio entre este país y la UE, situación que incidió en un aumento del peso en la cooperación de sectores económicos e institucionales<sup>57</sup>.

A guisa de conclusión, si se exceptúa a los fondos regionales generales para toda América Latina, se observa que la región más

**TABLA 8: COMPROMISOS TOTALES POR REGIÓN (FONDOS SUBREGIONALES Y BILATERALES), 1996-2003**

| Región               | 1996-1999            | 2000-2003            | TOTAL                |
|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Reg América central  | 979,639,994          | 562,886,392          | <b>1,542,526,386</b> |
| Reg Comunidad Andina | 509,769,680          | 412,040,208          | <b>921,809,888</b>   |
| Reg Mercosur         | 271,031,534          | 164,413,468          | <b>435,445,002</b>   |
| <b>Total general</b> | <b>1,760,441,207</b> | <b>1,139,340,068</b> | <b>2,899,781,275</b> |

*Fuente: Inventario de proyectos financiados bajo el reglamento ALA y bajo las LPH en el período 1996-2003*

beneficiada en cuanto a los compromisos de financiación es América Central, seguido de la Comunidad Andina y Mercosur. Es importante destacar sin embargo que esta distribución cambia cuando se incluye la distribución de los fondos regionales generales, donde se encuentra a los países del Mercosur como los mas beneficiados.

### 3.3 Análisis de los compromisos del Reglamento ALA y las LPH por sector y macrosector de actividad

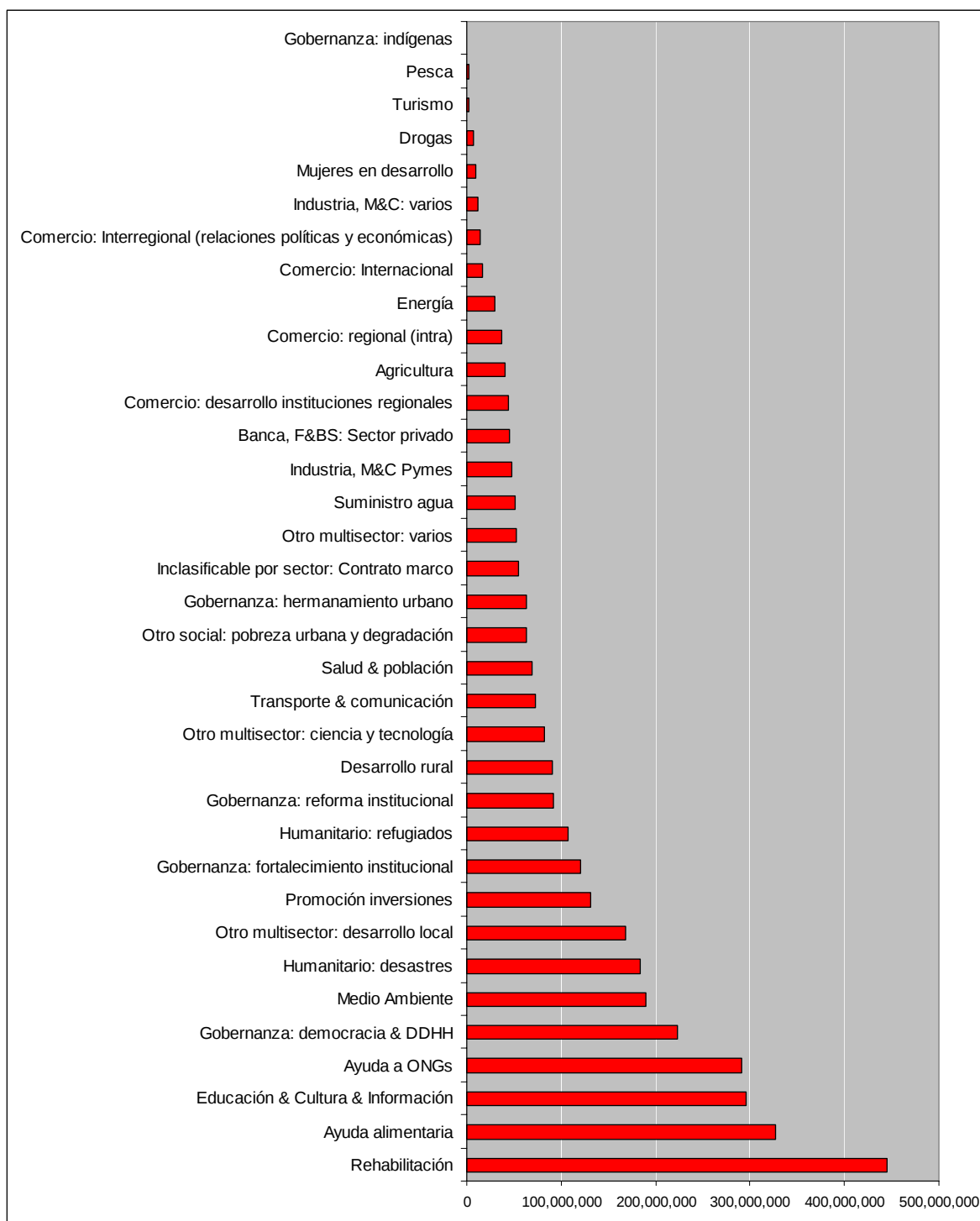
En el gráfico adjunto se observa el total de la asistencia otorgada por la CE a América Latina durante el periodo de evaluación (1996-2003), clasificada por sector<sup>58</sup>. Los compromisos están atribuidos a los fondos distribuidos bajo el Reglamento ALA y bajo las LPH seleccionadas.

<sup>56</sup> A través del proyecto “Apoyo a proyectos alimentarios comunitarios”, comprometido en 2003 y dotado con 10 millones de Euros.

<sup>57</sup> Destaca el “Programa Integral de Apoyo a Micro, Pequeñas y Medianas Empresas” comprometido en 2002 y dotado con 12 millones de Euros.

<sup>58</sup> Véase el Anexo 3 para mayor detalle sobre la clasificación sectorial

**GRÁFICO 11: TOTAL COMPROMETIDO POR SECTOR EN EL PERIODO 1996-2003**



*Fuente: Inventario de proyectos financiados bajo el reglamento ALA y bajo las LPH en el periodo 1996-2003*

Según la financiación recibida, los siete mayores sectores acumulados, representan más del 56% del total de los fondos asignados en el período (3,483 Millones de Euros), y se distribuyen de la siguiente manera:

**TABLA 9: DETALLE PRESUPUESTARIO DE LOS 7 PRINCIPALES SECTORES FINANCIADOS, 1996-2003**

| Sector                            | Millón € | %    |
|-----------------------------------|----------|------|
| Rehabilitación                    | 444,8    | 12,8 |
| Ayuda alimentaria                 | 326,4    | 9,4  |
| Educación & Cultura & Información | 296,0    | 8,5  |
| Ayuda a ONGs                      | 290,7    | 8,3  |
| Gobernanza: democracia & DDHH     | 223,4    | 6,4  |
| Medio Ambiente                    | 189,3    | 5,4  |
| Humanitario: desastres            | 183,6    | 5,3  |

*Fuente: Inventario de proyectos financiados bajo el reglamento ALA y bajo las LPH en el período 1996-2003*

A nivel sectorial, se encuentra que la ayuda otorgada por la CE a AL se ha formalizado principalmente en la atención a los aspectos humanitarios, como consecuencia probable y como respuesta a las situaciones de crisis experimentadas por algunas regiones del continente. Entre los sectores de actividad, los fondos recibidos para la Rehabilitación y parte de la Ayuda alimentaria<sup>59</sup>, que se otorgan principalmente como repuesta a eventos naturales extremos que han originado la necesidad de acciones de emergencia, son los más importantes y representan cerca del 22,2% de los fondos comprometidos. Si a estos fondos se incluye además el 5,3% de las acciones destinadas a desastres, el ámbito que puede denominarse Humanitario representaría cerca del 27.5% del total de los fondos. Por otra parte, la ayuda a la educación, a las ONGs, a los derechos humanos y al medio ambiente representa el 13% y son los sectores que seguirían en importancia relativa al sector Humanitario.

La cooperación también ha comprometido fondos que cubren un abanico significativo de prioridades de carácter institucional, de desarrollo económico y de apoyo a actividades de lucha contra la pobreza. Por ejemplo se ha otorgado alrededor de un 4,4% a la atención de asuntos relacionados con Gobernanza, reformas institucionales, y hermanamiento institucional con el objetivo de enfatizar la intención de la estrategia de aumentar la integración birregional y de promover la interrelación entre los países de AL. Similarmente, para apoyar las acciones de desarrollo económico se ha contribuido al sector llamado Promoción de inversiones que representa 3.8% del total de las asignaciones. Finalmente, la asistencia para atender las iniciativas vinculadas a la lucha contra la pobreza se encuentra en varios sectores, como el aporte al desarrollo urbano y desarrollo rural como elemento para reducir la migración a las grandes ciudades, siendo este el más significativo con un 2.6%. Todas estas iniciativas se ejecutan principalmente bajo la financiación adscrita a los programas horizontales birregionales, que se desarrollan a continuación.

<sup>59</sup> Ayuda alimentaria es en parte ayuda de emergencia y en parte ayuda al desarrollo de una política alimentaria, como es el caso de Nicaragua.

### **3.3.1 Los Programas horizontales birregionales**

La CE con el objetivo de instrumentalizar la estrategia ha diseñado un conjunto de programas cuya aplicación es horizontal y tienen un carácter birregional (UE y AL) y de conectividad intraregional. Estos programas en la mayoría de los casos iniciaron sus actividades en 1996, con excepción de AL-Invest que a inicios de los 90 entró en una primera fase de aplicación. El énfasis de estos programas es diverso pero tienen como denominador común el de ser facilitadores de contactos entre partes interesadas en Europa y en América Latina en temáticas relacionadas con el campo de negocios e inversiones, en el desarrollo de áreas urbanas y en el desarrollo de cooperación entre instituciones académicas. Para la ejecución de estos programas se han creado centros de contacto, que tienen como función principal el de identificar y proponer proyectos que se puedan realizar bajo la parcial financiación de alguna de las líneas de actividad que contempla los programas horizontales. Otra peculiaridad de estos programas es la relacionada a la gestión, que es centralizada en Bruselas y que se ejecuta a través de operadores europeos y latinoamericanos.

Los programas clasificados por la CE como horizontales birregionales son AL-INVEST, URBAL, ALFA, @LIS, ATLAS, ALBAN y ALURE<sup>60</sup>. En términos de financiación son muy importantes y representan el 17,6% de los fondos totales asignados bajo el reglamento ALA a AL en su totalidad (bilateral, subregional y regional), y el 77% de las asignaciones a nivel regional para el conjunto de AL. La financiación de estos programas, como se indicó anteriormente, se rigen por las normas y procedimientos contemplados bajo el Reglamento ALA. Una particularidad notable de estos programas es que la programación, el diseño y la ejecución de sus actividades no pasan por los mecanismos establecidos de consulta gubernamental, que son indispensables en el caso de la programación subregional y bilateral. En el caso de los programas horizontales birregionales las consultas, el diseño y la ejecución se hace de manera directa con el operador local (una universidad, un instituto, un municipio, una asociación no gubernamental, etc.), sin intermediación de las autoridades centrales<sup>61</sup>

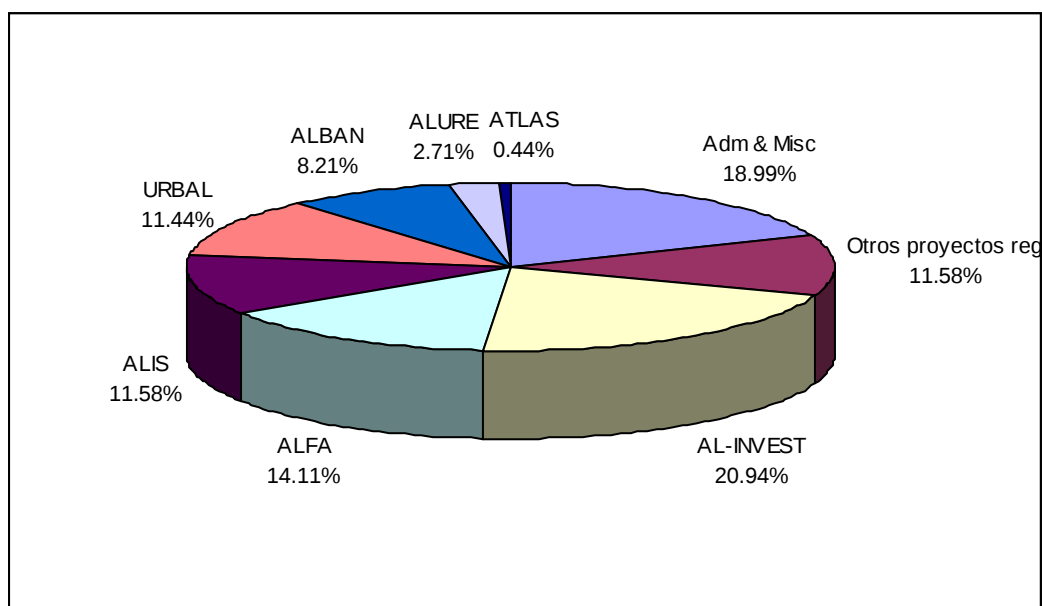
El gráfico 12 muestra la distribución de los fondos regionales entre los programas horizontales para todo el conjunto del periodo. El mayor receptor de las asignaciones es Al Invest que representa 20% del total, mientras que ALFA, UrbAl, @LIS y Alban representan entre el 14 el y 8%.

---

<sup>60</sup> ATLAS y ALURE han finalizado sus actividades en el 2003

<sup>61</sup> Esta práctica ha sido motivo de comentarios por parte de algunos gobiernos en LA que han expresado su deseo de participar directamente en la programación y ejecución de estas actividades desarrolladas por los programas horizontales birregionales.

**GRÁFICO 12: DETALLE PRESUPUESTARIO DE LOS PROGRAMAS BIRREGIONALES BAJO EL ÁREA REGIONAL GENERAL, 1996-2003**



*Fuente: Inventario de proyectos financiados bajo el reglamento ALA y bajo las LPH en el período 1996-2003*

Esta distribución de los recursos financieros entre los programas muestra que la orientación prioritaria se focaliza en los temas relacionados con la educación superior, alcanzando Alfa y Alban el 22,3% de los recursos regionales generales. En segunda instancia se puede afirmar que los programas horizontales también prestan una significativa importancia a AL-Invest, vinculado a los objetivos económicos y comerciales de la estrategia promoviendo inversiones y desarrollando contactos entre Europa y AL. Los temas de sociedad de la información y los de desarrollo urbano, completan la lista de los sectores prioritarios. En todos ellos el papel de la sociedad civil y de los operadores no gubernamentales son determinantes para la ejecución de las actividades. Se acentúa el tema de vinculaciones y contactos como una parte de la estrategia implícita de estos programas que buscan de igual manera la promoción y el desarrollo institucional local en favor de la integración y de la comunicación entre las dos regiones.

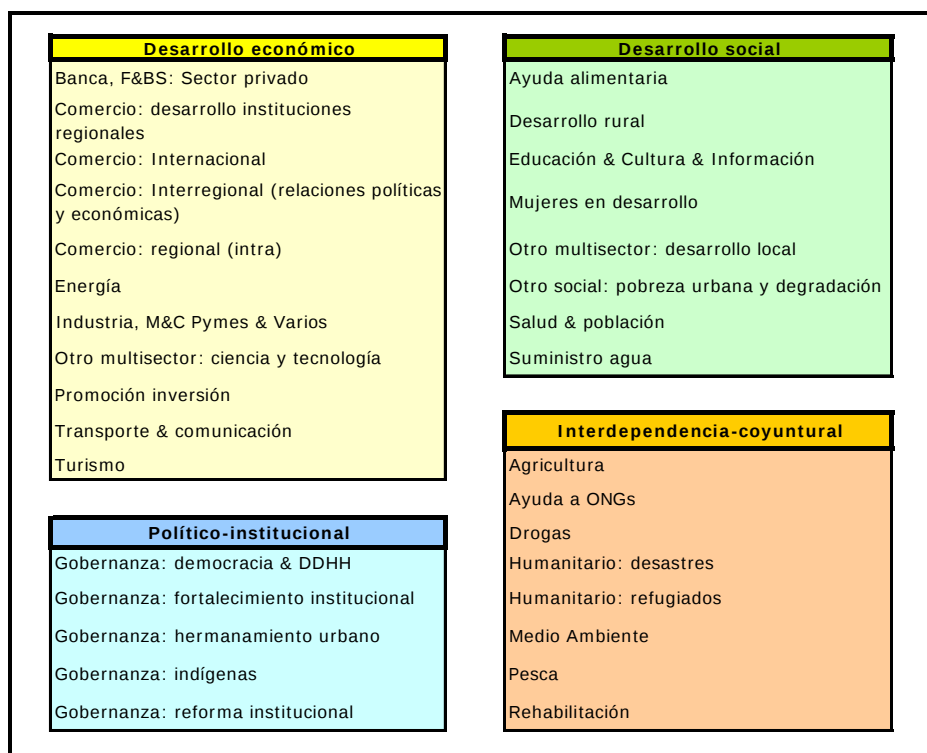
### **3.3.2 Asignaciones presupuestarias a los macrosectores**

Los macrosectores de la estrategia regional son aquellos identificados en la lógica de intervención presentada al Grupo de Referencia en la correspondiente Nota de Inicio. Estos macrosectores son: Desarrollo Económico, Desarrollo Social, Desarrollo Político Institucional e Interdependencia – Coyuntural. Bajo este concepto la CE ha financiado 915 proyectos<sup>62</sup> utilizando las diferentes fuentes de financiación anteriormente descritas. Las

<sup>62</sup> Por facilidad llamamos también proyecto a la cifra global por país y por año financiada bajo las diferentes líneas presupuestarias horizontales, si bien estas cifras son la suma de diferentes acciones a lo largo de un año en un determinado país y bajo una determinada línea presupuestaria.

asignaciones presupuestarias a estos proyectos ejecutados o en ejecución en el período 1996-2003 han sido clasificados según sus actividades de la siguiente manera:

**RECUADRO 3: DESAGREGACIÓN SECTORIAL DE LOS MACROSECTORES**



Los proyectos que bajo estos criterios no correspondían a ningún macrosector han sido reagrupados bajo el epígrafe llamado Inclasificable. Esta reagrupación incluye sectores como “Contrato marco” y “Otro multisector: varios”. Bajo “Contratos marco” se han incluido los fondos para contratación de consultores para asistencia técnica y administrativa central de los proyectos (98%), mientras que los fondos asignados al subsector “Otro multi-sector” representan únicamente el 2% y no tiene relevancia analítica para el desarrollo de esta evaluación.

Por macrosector, los fondos asignados durante el período 1996-2003 tanto bajo el Reglamento ALA como bajo las Líneas presupuestarias horizontales, se presentan como sigue:

**TABLA 10: EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA POR MACROSECTOR Y POR AÑO, 1996-2003**

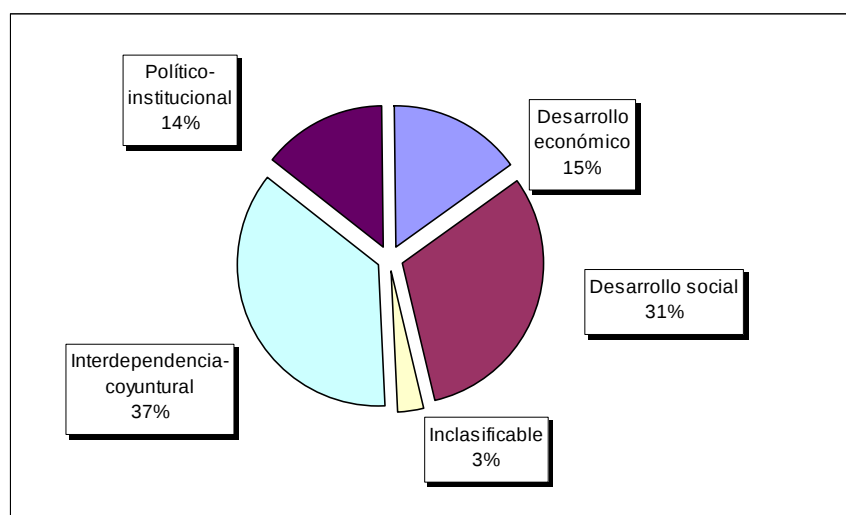
| Año  | Desarrollo económico | Desarrollo social | Político-institucional | Interdepen.-coyuntural | Inclasificable | Total       |
|------|----------------------|-------------------|------------------------|------------------------|----------------|-------------|
| 1996 | 93 540 338           | 194 817 930       | 34 181 322             | 156 534 315            | 12 675 000     | 491 748 905 |
| 1997 | 39 017 387           | 173 078 870       | 48 950 042             | 163 904 524            | 5 245 100      | 430 195 923 |
| 1998 | 19 740 579           | 214 259 434       | 48 610 555             | 157 992 731            | 13 115 000     | 453 718 299 |
| 1999 | 60 052 511           | 83 344 735        | 24 773 300             | 493 027 524            | 4 596 090      | 665 794 160 |
| 2000 | 13 291 368           | 91 758 232        | 93 117 248             | 158 824 876            | 65 585 000     | 422 576 724 |
| 2001 | 108 316 749          | 46 881 244        | 72 485 200             | 65 171 500             | 3 083 761      | 295 938 454 |
| 2002 | 72 900 000           | 101 400 000       | 78 371 208             | 61 390 834             | 250 000        | 314 312 042 |

|              |                    |                      |                    |                      |                    |                      |
|--------------|--------------------|----------------------|--------------------|----------------------|--------------------|----------------------|
| 2003         | 129 180 000        | 168 631 949          | 98 922 459         | 10 207 106           | 1 990 000          | <b>408 931 514</b>   |
| <b>Total</b> | <b>536 038 932</b> | <b>1 074 172 394</b> | <b>499 411 334</b> | <b>1 267 053 410</b> | <b>106 539 951</b> | <b>3 483 216 021</b> |

Fuente: Inventario de proyectos financiados bajo el reglamento ALA y bajo las LPH en el período 1996-2003

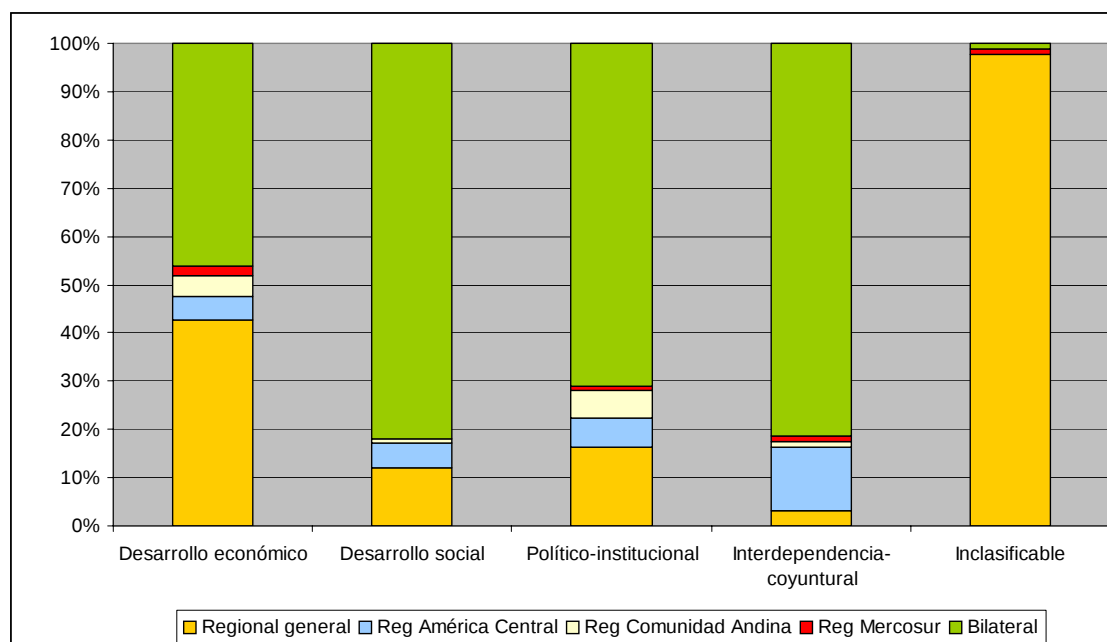
La distribución en términos porcentuales de los macrosectores es la siguiente:

**GRÁFICO 13: DISTRIBUCIÓN DE LA AYUDA POR MACROSECTOR, 1996-2003**



Fuente: Inventario de proyectos financiados bajo el reglamento ALA y bajo las LPH en el período 1996-2003

**GRÁFICO 14: DISTRIBUCIÓN DE LA AYUDA POR MACROSECTOR Y ÁREA GEOGRÁFICA, 1996-2003**



Fuente: Inventario de proyectos financiados bajo el reglamento ALA y bajo las LPH en el período 1996-2003

### **3.3.2.1 Desarrollo Económico**

En este macrosector se incluyen 212 del total de los 915 proyectos aprobados y representan el 23% de todos los proyectos financiados en el periodo. El 60% del total de los fondos para el macrosector está aprobado en el segundo período 2000-2003. La financiación de proyectos a nivel regional general es la más importante con 42% de los fondos asignados al macrosector (los programas horizontales birregionales representan el 84,5% de estos fondos regionales), mientras las subregionales han beneficiado de fondos de la siguiente manera: América Central con un 5%, Comunidad Andina con un 4%, y MERCOSUR con un 2%. Los programas horizontales birregionales son los que mayor asignación financiera han recibido y representan el 36% de los fondos asignados al macrosector. El programa que más se ha beneficiado es Al-Invest, con 115 millones ó 21,5% del macrosector, seguido por @LIS con 63.5 Millones ó 12%. El programa ALURE vinculado a la cooperación energética representa el 3%.

Los fondos asignados al Desarrollo Económico que se ejecutan de forma Bilateral son también muy significativos y representan el 46% del total de los fondos presupuestados. A nivel bilateral el enfoque prioriza pocos proyectos grandes de infraestructura y de desarrollo del comercio internacional (75%) mientras que la gran cantidad de pequeños proyectos en turismo, micro empresas, y promoción de comercio representan la mayoría de las acciones financiadas y no tienen realmente una vocación regional, son más bien de carácter local.

Entre los proyectos grandes que se ejecutan a nivel bilateral destacan la construcción de la ruta Santa Cruz - Puerto Suárez en Bolivia (11% del total del macrosector), y las obras de rehabilitación vial en Nicaragua. En el sector de Comercio internacional sobresale por su magnitud el proyecto Apoyo al desarrollo de la capacidad exportadora en Paraguay con 20 millones de Euros.

### **3.3.2.2 Desarrollo Social**

El macrosector Desarrollo Social, es el segundo macrosector en términos de asignaciones y comprende un total de 167 proyectos (de los 915 financiados). El 60% de los fondos asignados a las actividades se han concentrado en el primer período, 1996-2000, contrariamente a lo que ocurría con Desarrollo económico.

En el campo de Desarrollo Social el 82% del total del presupuesto de este macrosector está asignado para ser ejecutado mediante la asistencia bilateral, donde predominan los programas de Ayuda Alimentaria (30%). Cabe mencionar que estos fondos provenientes de la Ayuda Alimentaria no derivan del reglamento ALA pero de las Líneas Presupuestarias Horizontales. Otros sectores como la educación, cultura e información cuentan también con importantes asignaciones (27% del total del macrosector).

En cuanto a los fondos asignados para ser ejecutados por los programas birregionales, Alfa y Alban, representan el 11,4 % de los fondos del macrosector. Sin embargo esta importancia es más significativa cuando se observa que estos programas representan el 95% del total de los fondos regionales generales del macrosector. El enfoque en el sector Educación prioriza a la educación básica a nivel bilateral, mientras que la educación superior o universitaria es la más significativa a nivel de los programas regionales.

### ***3.3.2.3      Político-Institucional***

El macrosector Político-institucional es el que menor presupuesto asignado tiene. Cuenta con 157 proyectos, que equivalen a una asignación presupuestaria de 499 millones y representa el 14% del total de las asignaciones. De este total de asignaciones, el programa birregional URBAL es el más importante (12,5%) y cuenta con 64 millones. El segundo programa en importancia en cuanto a distribución de fondos es ATLAS, que con 2,4 millones representa 0.4% del total.

Aunque los fondos destinados a los temas urbanos son muy significativos, la asistencia otorgada a Democracia y Derechos Humanos cuenta con un significativo número de proyectos (74) representando un total de 105,7 millones, el 21% del macrosector. Dos proyectos de laboratorios de paz en Colombia, cada uno con más de 30 millones de Euros, son los más grandes a nivel bilateral (con 67.8 millones en total y representan el 14% de los fondos totales del macrosector). Similarmente, dos proyectos bilaterales en Guatemala sobre descentralización y formación de la nueva policía tienen asignados más de 20 millones cada uno, con un total de 43,3 millones ó 9% del total asignado al macrosector.

De los fondos asignados al macrosector un 29% se ejecutan bajo forma regional frente al 6% que se desarrollan vía asignación subregional. En conjunto más de 56% de las asignaciones regionales está compuesto principalmente por las actividades de los programas birregionales y de DDHH. Las asignaciones a nivel subregional son menos significativas, 6% para América Central y la Comunidad Andina, y 0.6% para MERCOSUR.

### ***3.3.2.4      Interdependencia-Coyuntural***

Este macrosector es el más importante en términos presupuestarios, concentra el 37% de todos los fondos asignados durante el periodo 1996-2003, de los cuales el 77% se asignaron en el primer periodo, 1996 a 2000. Se observa que solamente en el año 1999 se utilizó el 40% de los fondos asignados y esto se debe a la ayuda humanitaria recibida para contrarrestar los daños ocasionados por el huracán Mitch. Las asignaciones presupuestarias se muestran coherentes con esta situación coyuntural experimentada principalmente en Centro América, donde la ayuda se destinó a apoyar agencias humanitarias encargadas de la rehabilitación y reconstrucción material y social de los damnificados.

La ayuda otorgada a las ONGs en la región (108 proyectos) representa la mayor concentración de las asignaciones (23% del los fondos). Los subsectores “Víctimas de desastres”, (55 proyectos), y Rehabilitación (con 18 proyectos), representan 13% cada uno. Los proyectos en favor de Refugiados y desplazados (25 proyectos) absorbieron el 7% de los fondos del macrosector.

En menor escala este macrosector también contribuye con fondos destinados a la protección de selvas tropicales que han recibido una partida significativa de 81,7 millones, ó el 6% del total del macrosector. Similarmente, se ha beneficiado al sector de drogas, a través de 23 proyectos, equivalentes a 7,7 millones de Euros.

La distribución de los fondos correspondientes a este macrosector revelan que la vía de ejecución más importante es la asignación bilateral que representa el 81%. A nivel regional la

región América Central es la que más se ha beneficiado y ha recibido el 13% del total, mientras que la asignación a nivel subregional fue únicamente del 1% (MERCOSUR y Comunidad Andina respectivamente).

### 3.4 Conclusiones preliminares

Del análisis de este capítulo se observa que la financiación proveniente del Reglamento ALA es más significativa que la que proviene de las LPH, y que éstas están perdiendo su peso relativo en los últimos años. La utilización de las LPH se consideraría como un complemento a las financiaciones hechas por el Reglamento ALA para paliar situaciones en la mayoría de los casos coyunturales <sup>63</sup>.

Mientras que la financiación proveniente del Reglamento ALA puede ser considerada como un instrumento de ayuda programable, la financiación proveniente de las LPH son consideradas como ayuda no programable. Esta distinción introduce una diferenciación analítica muy significativa entre el Reglamento ALA y las LPH en tanto que los fondos destinados a América Latina serían en su mayoría programables y sujetos por lo tanto a la elaboración de una estrategia explícita, donde la programación de las prioridades y objetivos deberían estar bien definidos.

Aunque el volumen global de cooperación de la CE proveniente de las dos fuentes de financiación ha disminuido, el valor de los proyectos bajo la fuente ALA, o bajo las LPH, se ha incrementado. Esto podría ser consecuencia de un ajuste de corte estratégico en la distribución de los fondos, y que en el segundo periodo se ha priorizado el contenido o el sector/área (concentrándose en menos proyectos pero otorgando más fondos a cada uno de ellos), sobre el volumen o la dispersión de las actividades.

A nivel sectorial, se observa que la ayuda otorgada por la CE a AL se ha formalizado principalmente en la atención a los aspectos humanitarios, como consecuencia probable y como respuesta a las situaciones de crisis experimentadas por algunas regiones del continente. Entre los sectores de actividad, los fondos recibidos para la Rehabilitación y parte de la Ayuda alimentaria, que se otorgan principalmente como repuesta a eventos naturales extremos que han originado la necesidad de acciones de emergencia, son los más importantes. La cooperación también ha comprometido fondos que cubren un abanico significativo de prioridades de carácter institucional, de desarrollo económico y de apoyo a actividades de lucha contra la pobreza. En menor medida se comprometió con el objetivo de aumentar la integración birregional y de promover la interrelación entre los países de AL.

Los programas horizontales birregionales en términos de financiación son muy importantes y representan el 17,6% de los fondos totales asignados bajo el reglamento ALA a AL en su totalidad (bilateral, subregional y regional), y el 77% de las asignaciones a nivel regional para el conjunto de AL. Una particularidad notable de estos programas es que la programación no pasa por los mecanismos establecidos de consulta gubernamental, que son indispensables en el caso de la programación sub-regional y bilateral, niveles que cuentan además con marcos institucionales representativos.

---

<sup>63</sup> Si exceptuamos La LPH de ONGs y la de Derechos Humanos

La orientación prioritaria de los programas horizontales birregionales se focaliza en los temas relacionados con la educación superior y en segunda instancia prestan una significativa importancia a AL-Invest. Los temas de sociedad de la información y los de desarrollo urbano, completan la lista de los sectores prioritarios. En todos ellos el papel de la sociedad civil y de los operadores no gubernamentales son determinantes. Se acentúa el tema de vinculaciones y contactos como una parte de la estrategia implícita de estos programas que buscan de igual manera la promoción y el desarrollo institucional local en favor de la integración y de la comunicación entre las dos regiones.

El análisis de los macrosectores muestra actividades significativas en cada ámbito, pero con un peso importante conferido a la respuesta a desastres de diversa índole que han afectado América Latina. La asistencia humanitaria ha captado un importante volumen de fondos presupuestarios en detrimento de un desarrollo más estructural y de largo plazo formulado en estrategias predefinidas reflejadas en los diferentes documentos de programación.

Sobre los logros e impactos que se hayan obtenido como consecuencia de la intervención estratégica de la CE para cumplir con el objetivo de la integración regional, el desarrollo económico y el avance en la lucha contra la pobreza son difíciles de cuantificar. Primero por la gran dispersión de las actividades, y segundo por que no hay criterios establecidos que permitan hacer un seguimiento sistemático de las acciones desarrolladas a nivel global. Sin embargo, a nivel cualitativo parece ser que hay un reconocimiento implícito a las contribuciones realizadas por los programas de la CE en AL. Esta observación será motivo de análisis en las subsecuentes fases de la evaluación.

## **4 LOS PROGRAMAS DE LA ESTRATEGIA ACTUAL**

### **4.1 Los conceptos de *asociación* y *conectividad* en la estrategia y en los programas horizontales birregionales**

El concepto de *asociación* con AL desarrollado en los primeros años de la década de los 90 permite a la CE tener más oportunidades de intervención frente a los diferentes niveles de desarrollo y de asimetrías que experimentaban los países latinoamericanos. La asociación implicó la participación de nuevos sujetos y actores en el ámbito de la cooperación científica e intelectual, mujeres y desarrollo, medio ambiente, lucha contra las drogas, etc. Este concepto dio origen a nuevos instrumentos que permitían estar más conectados con el enfoque típico desarrollado en esos años por la estrategia global de la CE, donde las prioridades relacionadas con los procesos de democratización y de desarrollo (con particular énfasis a las reglas del “mercado”) eran las más requeridas.

La presencia de estos nuevos sujetos e instrumentos en la estrategia se ha considerado como una consecuencia de las presiones de la sociedad civil europea, pero al mismo tiempo son testimonio de una nueva visión del posible papel que Europa podía tener en la región. Por un lado, manifiesta la demanda insistente de una conexión más activa y específica a los problemas más notorios y comunes del mundo menos desarrollado y, por otro lado, da testimonio de la voluntad de definir una presencia europea específica sobre todo en los

proyectos de posible “regionalización” presentes en las diferentes regiones del mundo y para los cuales la experiencia de asociación europea es el ejemplo más significativo y exitoso.

Estos dos conceptos, también denominados como nuevos instrumentos se hacen operativos a través de una amplia emisión de las denominadas *líneas presupuestarias*. Al igual que la introducción de nuevos instrumentos de cooperación para atender las nuevas problemáticas nacionales presentes en AL, se diseñan los *programas horizontales* y la cooperación descentralizada destinados a fortalecer la participación de los actores de la sociedad civil latinoamericana, y en respuesta al resurgimiento y fortalecimiento de la dimensión supranacional, como tema específico de la integración y del desarrollo regional.

## **4.2 La red como instrumento privilegiado de intervención a nivel regional**

La emergencia de los sujetos “regionales” o asociaciones como es el caso de AL son, en cierta medida, destinatarios privilegiados de opciones supranacionales donde el enfoque del estímulo a la participación de nuevos actores de la sociedad civil (como autónoma y creíble expresión de realidades locales, diferentes de las autoridades nacionales/gobiernos) se conjugaba también con los elementos innovadores que surgían de la evolución de la estructura social expresado, por ejemplo, en el concepto “**redes**”. La construcción de redes se convierte así en el instrumento indispensable y es condición necesaria para tener acceso a los recursos que provendrían de todos los nuevos instrumentos que actúan dentro de los programas horizontales.

Esta atención otorgada a las redes como una nueva modalidad de participación se puede considerar como una consecuencia de la evolución experimentada en los últimos años por las estructuras sociales. La evolución social y tecnológica está sujeta ahora a la existencia de procesos dominantes típicos de la edad de la “información”, donde ésta es compartida y accesible a todos, si es que están organizados a través de redes. Éstas constituyen la nueva morfología básica de las sociedades contemporáneas y, aunque la forma de organización social en redes ya había existido en otros tiempos y espacios, ahora son el nuevo “paradigma” conformado por la tecnología de la sociedad de la información que ofrece la base material para su expansión a todos los niveles de la estructura social.

Una red es un conjunto de nudos interconectados. La inclusión / exclusión entre las redes y la arquitectura de relaciones entre redes, operada a la velocidad de la luz por la tecnología informática, configuran los procesos dominantes y las funciones polivalentes en nuestras sociedades. Asimismo, la difusión de la lógica “reticular” (ya sea como estructura activa o como instrumento de análisis) modifica sustancialmente las modalidades de operación y de resultados de la producción, de la experiencia, del poder, y de la cultura..

Considerando, por ejemplo, la creciente complejidad y flexibilidad del proceso político europeo, ya se ha presentado la noción de que “la Unión Europea sea organizada esencialmente como una red que comporta la mezcla y la condición de la soberanía más

que su transferencia a un nivel superior”<sup>64</sup>. Se puede llegar a decir que la nueva forma de poder político representada por la UE es el “network state” caracterizado por la condivisione del poder a lo largo de su red de nudos, donde las asimétricas relaciones entre los nudos representan la presencia de la desigualdades entre los participantes (instituciones / gobiernos nacionales).

La utilización del concepto de “redes” como enfoque elemental para la definición de nuevos instrumentos adecuados para operar en un marco regional tienen una doble justificación: son instrumentos operacionales y son instrumentos político-estratégicos. En la introducción de las redes y en el diseño de sus instrumentos la CE demostró una notable capacidad de análisis de los movimientos sociales y políticos. Estos instrumentos aparecen como adecuados para operar en una realidad cambiante donde los nuevos actores privilegiados (sociedad civil / agentes privados) juegan un papel fundamental y son propulsores de desarrollo económico y social.

### 4.3 Los programas horizontales birregionales

Los programas horizontales birregionales de la estrategia son la oferta de nuevos instrumentos y responden a la demanda social de no solamente incrementar la participación de agentes locales pero también de incrementar su nivel técnico mediante la capacitación y educación.

La ejecución de los programas seguirá básicamente el esquema utilizado por el denominado “Call for Proposals” . Este esquema está basado en el cumplimiento de los siguientes requerimientos:

- la definición de un ámbito sectorial conjugado con una enunciación de objetivos recogidos de la estrategia global regional,
- la selección de beneficiarios con condiciones específicas de cantidad, calidad (organizaciones de la sociedad civil, agentes privados, instituciones locales, etc.) y provenientes de LA y de la EU más asociados (las llamadas “redes promovidas” como diferenciadas de las “auto-generadas”),
- la participación en las “inversiones” por parte de los beneficiarios asociados (valor variable pero mediamente 20%) como garantía de empeño y viabilidad
- una gestión centralizada a nivel de programa (directa o contratada a una organización externa) y la promoción de una gestión “descentralizada”<sup>65</sup> de los proyectos individuales.

La metodología del “Call for Proposals” parece adecuada ya que permite una mejor “adherencia” al objetivo y al contexto regional – de asimetrías sociales, políticas, y

---

<sup>64</sup> Kehoane & Hofmann: “Institutional changes in Europe in the 80’s” in *“The new European Community: decision making and the institutional process”*, 1991, Westview Press, Boulder, CO.

<sup>65</sup> Cada intervención está basada en un proyecto independiente liderado por una organización coordinadora

económicas. Pero con este método puede haber el riesgo de que la participación de las organizaciones / instituciones provenientes de las áreas marginales sea menos valorada si no se introducen criterios estratégicos de acceso y de integración de estas áreas en los objetivos del programa y por lo tanto en la selección de beneficiarios. La selección final de los beneficiarios se ha basado, correctamente, en criterios de calidad o bien en función a la eliminación de posibles duplicaciones, pero no se han introducido criterios estratégicos que tengan en cuenta las solicitudes provenientes de las áreas marginadas y de menor capacidad técnica y organizativa.

En el plano operativo se observa que esta modalidad ha tenido un éxito satisfactorio, si se tiene en cuenta la gran cantidad de propuestas recibidas. Éstas superan la capacidad de atención de cada programa porque hay varios centenares de proyectos con miles de organizaciones / instituciones interesadas tanto latinoamericanas como europeas. Similarmente el número de propuestas aprobadas es sustancial así como de las instituciones / organizaciones que han participado a las actividades realizadas. Si bien esto podría ser una consecuencia de la escasez de recursos que afecta la región, no obstante el nivel de participación así como la calidad de los participantes provenientes de LA son testimonio de credibilidad y de impacto (aunque sea sólo potencial) que permiten afirmar una notable pertinencia y adecuación de los programas al contexto de AL y a los objetivos planteados por la estrategia de cooperación.

Todo este proceso de participación “entusiasta” se tendrá después que transformar en las comunidades reticulares esperadas y que éstas se consoliden en “redes” temáticas y operacionales, con capacidad de impacto en el contexto de origen<sup>66</sup>. La “red” como instrumento “promovido” tiene experiencias bastante positivas sobre todo cuando se trata de una voluntaria condisión de conocimientos (que es el caso de las redes que “nacen” como instrumentos de la comunidad científica). Cuando las redes, como es el caso de las redes entre empresas, además de ser promovidas, adquieren una dimensión adicional que se junta con la condisión, por ejemplo la dimensión que origina de la “competencia” en el caso de redes entre empresas (y en este tipo de promoción la competencia como característica es una obligación ya que ésta tendría que ser el motor típico de la expansión económica en un mercado abierto), el riesgo de un conflicto entre las dos dimensiones existe: competir en los mercados abiertos no siempre significa “condidir” las informaciones. Así, a pesar de que *“fomentar el intercambio comercial UE/AL y aumentar la participación de la economía LA de las pequeñas y medianas empresas en el comercio mundial”* es un objetivo estratégico establecido para la cooperación con AL, la incidencia y el impacto de las redes “promovidas” entre empresas podría ser un elemento de estudio y análisis para la fase de campo.

#### **4.3.1 La estructura de gestión**

La gestión de los programas horizontales birregionales se ha realizado mediante la aplicación de tres modalidades diferentes:

---

<sup>66</sup> Este es un tema que será objeto de verificación en la Fase de Campo de esta Evaluación

- en una primera fase se ha tenido una gestión parcialmente compartida con una estructura externa – los llamados BAT (ALFA I, AL INVEST I, URBAL I), pero siempre con “centralización” final hacia la Comisión .
- una segunda fase en la cual se ha aplicado una gestión “centralizada” directamente por los administradores de EuropeAid (AL INVEST, URBAL II, ALFA II),
- una tercera fase en la cual entidades externas (consorcios), han sido seleccionados para la gestión y la ejecución de cada uno de los Programas ALBAN y AL-INVEST III en colaboración estrecha con la Comisión.

En la primera fase de gestión las unidades externas (establecidas por consultores seleccionados a través de licitaciones públicas) tenían la carga de la gestión y de la asistencia a los participantes (la selección final de las propuestas estaba a cargo de la CE). Los resultados han sido contradictorios y no siempre satisfactorios. Según una evaluación hecha en 2002<sup>67</sup>, la gestión de ALFA I (a través de un BAT externo) ha sido el punto mas débil del programa, lo mismo se ha reconocido para AL INVEST I.

En la segunda fase los programas regresan a una gestión centralizada por las unidades de EuropeAid que al mismo tiempo reciben las aplicaciones, seleccionan las más adecuadas y gestionan la implementación financiera. Aunque todavía no hay una evaluación global de los resultados de la gestión en esta fase, las entrevistas conducidas revelan que esta modalidad de gestión no es la que más garantiza la relación costo/eficacia, principalmente debido a la escasez de recursos humanos para dar atención eficiente a la gestión y a la implementación de los programas. Cabe destacar sin embargo una mejora notable en eficiencia global (respecto a las fechas para las rondas de candidatura, respecto de los tiempos para la selección y la firma de los contratos y la consiguiente reducción de los atrasos).

Con AL-INVEST III y ALBAN, se entra en una nueva modalidad de gestión, mediante la selección de un consorcio externo que se encarga de la gestión del programa, inclusive de la participación financiera requerida por la CE (que es del orden del 25% de los costos totales, no solamente para las actividades en el terreno sino también para los costos de gestión de la unidad central).

En el caso de ALBAN, el contrato ha sido firmado con un consorcio de Universidades Europeas y Latinoamericanas liderado por la Asociación Grupo Santander siendo los otros asociados la Universidade do Porto, Santander Central Hispano, Universia, SA, Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), Grupo Montevideo. El consorcio ha establecido la oficina de coordinación de ALBAN en la Universidade do Porto.

Para la gestión de AL INVEST III, por ejemplo, se ha entregado a un consorcio de instituciones representativas del sector privado en Europa y América Latina. El consorcio se compone por el lado europeo de Eurochambres, GEPCI (Agrupación europea de promoción del comercio internacional) y la AECE (Asociación Europea de Cooperación Económica). En América Latina está integrado por Bancomex (en representación de las

---

<sup>67</sup> *Evaluation of EU mobility grant-awarding programmes*, Particip, 04/2002

instituciones de México, América Central, Cuba y Brasil), CAINCO (Cámara de Industria y Comercio de Santa Cruz en representación de las instituciones de la Comunidad Andina) y FUNDEMP (Fundación de Empresas para la Excelencia, que representa a las instituciones de Paraguay, Chile, Argentina y Uruguay). El contrato firmado con el Consorcio es para el total del presupuesto previsto de la contribución comunitaria (42 MEURO), frente al presupuesto total de las actividades previstas (52 MEURO). Se prevé que las actividades tendrán una duración de cuatro años, es decir, hasta el 2007. Este Consorcio gestionará sus propias actividades mediante su Comité de Dirección, constituido por las seis organizaciones que conforman el consorcio y tendrá también la función de ser el Consejo de Administración, y contarán con el apoyo de un equipo técnico. La complejidad de las acciones y de las condiciones establecidas por la CE en los objetivos del programa ha necesitado de un periodo de arranque más largo de lo previsto y sólo en la segunda parte de 2004 el programa ha entrado en su fase operacional.

En una primera reflexión sobre estas modalidades de gestión, hay que mencionar primeramente que se trata de programas que han sido adjudicados a través de un “call for proposals” lo que implica una cofinanciación, apropiación y estrecha cooperación Consorcio - CE. A continuación, se han considerado dos temas relevantes para valorar las ventajas y desventajas de las diferentes modalidades utilizadas: el primero es topológico, y el segundo es contractual.

La centralización administrativa impone un vínculo de rigidez a unas estructuras que se desean que sean lo más flexibles posible (la flexibilidad de las “redes” es una de sus características: su geometría variable es lo que permite de adaptarse con reacciones espontáneas). Por lo tanto, la imposición de otra dimensión (un centro) podría constituir un impedimento para procesar las oportunidades que las redes están expresamente llamadas a buscar.

La eficiencia de las unidades externas depende de los resultados que los principales administradores de EuropeAid esperen obtener. Instaurar una etapa más a un procedimiento administrativo bastante pesado no se justifica si no hay una ventaja por lo menos para una de las partes interesadas (beneficiarios / administradores EuropeAid). En esta modalidad se espera un valor añadido en la capacidad de transformar “compromisos” en “contratos” y en “pagos” (eficiencia) y en la obtención de resultados cuantitativos y cualitativos.

Estas consideraciones van a ser estudiadas y valoradas en la fase de campo ya que parece importante determinar la validez de las diferentes opciones en términos de eficiencia y también de flexibilidad y adaptación a las diferentes condiciones estructurales y contractuales. La definición de un valor añadido para la CE para cada modalidad tendrá que ser parte de la fase sucesiva de este estudio.

### **4.3.2      *Resultados preliminares de los programas horizontales birregionales***

#### **4.3.2.1      *Al-Invest***

AL-Invest es el primer programa birregional lanzado por la CE en AL en 1993 con una fase piloto. A partir de 1996 arranca la Fase I y posteriormente las Fases II y III, que muestran un incremento presupuestario significativo. Ahora Al-Invest se encuentra en su tercera fase y es

además el programa que mayor asignación presupuestaria ha recibido, con 148,6 millones de Euro.

**TABLA 11: AL-INVEST: GRUPO META, FASES Y PERIODOS Y PRESUPUESTOS**

| PROGRAMA  | Grupo Meta | Tipo de Red                       | Nr. De FASES | Fases Años                          | Presupuestos Millones Euro(*)                                                    |
|-----------|------------|-----------------------------------|--------------|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| AL-INVEST | PyMEs      | Intermediarios del sector privado | 4            | 93-95,<br>96-00,<br>01-04,<br>04-07 | 12.5 Fase Piloto,<br>41.0 Al Invest I<br>43.4 Al Invest II<br>52.5 Al Invest III |
|           |            |                                   |              | <b>Total</b>                        | <b>148.6 Millones</b>                                                            |

En base a los **objetivos** generales, los objetivos específicos fueron formulados *ex-post* como parte del trabajo de un equipo de evaluación en 2001: en base al interés mutuo, prestar servicios a empresas en la UE y a los países de América Latina que promueven la cooperación económica. Los objetivos específicos son: i) crear un ambiente más favorable para inversiones y desarrollo en los países en AL; ii) promover el papel de negocios, transferencia de tecnología y conocimiento, particularmente de pequeñas y medianas empresas (PYMES) del sector privado en los países miembros de la CE. La Fase II y III incluye adaptaciones en base a las experiencias aprendidas. La Fase III incluye una contribución al proceso de internacionalización de las PYME latinoamericanas y europeas, a la promoción de normas y modelos europeos, y al fortalecimiento de redes entre comunidades empresariales.

Al-Invest se define como un programa de apoyo al sector privado y ha actuado inicialmente como un programa de promoción de comercio e inversiones facilitando información y contactos entre empresarios y gerentes para la realización de actividades económicas conjuntas. Esta facilitación se promueve a través de reuniones sectoriales o partenariados organizados por una red de unidades operativas llamadas Eurocentros en AL y Coopecos en la UE. Esta red esta constituida por organizaciones intermediarias representativas del sector privado de 18 países de AL y los países de la UE.

Los **actividades** hasta julio de 2004 son de alrededor de 380 encuentros sectoriales realizados (incluido Connect) y financiados en un 80% por la CE. El número de empresas (europeas y latinoamericanas) que participaron en encuentros entre 1996-2004 es de más de 25.000 y el número de acuerdos comerciales registrados es de 510, por un valor de 167.700.871 millones de Euros. El número de acuerdos de inversión registrados es de 60. La administración actual calcula que cada Euro gastado por el programa produce 8,5 en los acuerdos totales.

La **evaluación** del 2001<sup>68</sup> en base al volumen de empresas interesadas y su voluntad de participación en las reuniones, así como a los resultados económicos obtenidos, concluye que el programa ha tenido éxito en servir a las pequeñas y medianas empresas. El programa ha sido pertinente en cuanto ha aumentado la cooperación económica así como la integración regional y birregional (CE-AL). No se han encontrado sin embargo evaluaciones sobre la pertinencia para los países receptores. Como indicador de la eficiencia de las redes

<sup>68</sup> Evaluation finale du programme Al-Invest, 21 Juin 2001

operativas se menciona que se ha logrado implementar el 73% de los planes hasta el 2001 durante el periodo de operación. La evaluación indica también que sin la ayuda financiera de la CE no se prevé que las actividades puedan continuar y serían por consiguiente no sostenibles.

En **relación a las estrategias** globales para la cooperación CE – AL los gestores de EuropeAid mantienen que la formulación de los instrumentos está plenamente basada en las estrategias y que el objetivo es el de hacer funcionar los programas de manera aún mejor. Las actividades de Al-Invest se concentran primeramente en Argentina, Brasil y México, expresados en el número de encuentros que se han realizado y el número de empresas participantes así como el volumen de negocios e inversión registrado. Acumulados, estos tres países representan el 55% de las actividades comerciales iniciadas en el programa. El interés de participar en los programas puede ser un indicador de cooperación económica. No existen indicadores que muestren si hay impacto en relación a la integración regional, o si la lucha contra la pobreza avanza como resultado de las intervenciones de Al-Invest.

#### 4.3.2.2 Urbal

UrbAl nació de la necesidad de desarrollar una iniciativa para abordar la problemática urbana en su conjunto, manifestada en los años 93 y 94 por parte de numerosas entidades latinoamericanas<sup>69</sup>. El programa comenzó en base a una idea lanzada en 1995 en Asia, pero con otra estructura, que mostró importantes beneficios mutuos. Actualmente el programa incluye 1.100 ciudades y comunidades urbanas de las dos regiones. Después de una evaluación de la fase I en 1999, UrbAl II arrancó con modificaciones recomendadas en esta última.

TABLA 12: URBAL: GRUPO META, FASES Y PERIODOS Y PRESUPUESTOS

| PROGRAMA | Grupo Meta | Tipo de Red            | Nr. De FASES | Periodo         | Presupuestos |
|----------|------------|------------------------|--------------|-----------------|--------------|
| UrbAl    | Ciudades   | Colectividades locales | 2            | 96-00,<br>01-06 | 14,0<br>50,0 |

El programa UrbAL es uno de los programas birregionales centralizados con su secretaría y administración en la CE pero operados por las redes de colectividades urbanas que identifican proyectos y actividades. Tiene como **objetivo** desarrollar relaciones directas y duraderas entre las colectividades locales públicas europeas y latinoamericanas mediante la difusión, la adquisición y la aplicación de las mejores prácticas en el ámbito de las políticas urbanas. Los objetivos generales del marco lógico original son:

- *Apoyo institucional a las colectividades locales*
- *Promoción y fortalecimiento de los intercambios de experiencias, de cooperación y colaboración mutuas entre ciudades, regiones y colectividades locales*

<sup>69</sup> En la COM (95) 495 se refleja también la importancia de profundizar en la cooperación descentralizada y de tener un enfoque diferenciado que tome en cuenta la heterogeneidad de AL.

En este marco, la Comisión Europea financia redes temáticas y proyectos comunes vinculados con los temas de dichas redes. Para participar en un proyecto común se debe primero adherir al menos a una red temática. El enfoque a asuntos regionales locales, descentralización y lucha contra la pobreza es de los más importantes. Actualmente existen 5 redes de las 13 que han sido establecidas durante su funcionamiento.

| TABLA 13: REDES OPERATIVAS DE URBAL |                                                              |
|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| Red                                 | Título                                                       |
| 9                                   | Financiamiento local y presupuesto participativo             |
| 10                                  | Lucha contra pobreza urbana                                  |
| 12                                  | Promoción de las mujeres en las instancias de decisión local |
| 13                                  | Ciudad y sociedad de la información                          |
| 14                                  | Seguridad ciudadana en la ciudad                             |

El área geográfica de las **actividades** del programa incluye los países miembros de la UE y los 18 países de América Latina. El programa permite la realización de actividades en ambas regiones, y la CE financia hasta el 70% del costo de los proyectos comunes.

Una **evaluación** realizada en 2004<sup>70</sup> estima que UrbAL es coherente con la estrategia comunitaria en la región así como con las otras políticas comunitarias tanto en el momento de la concepción como en la actualidad. En algunos casos, sobre todo en las pequeñas comunidades de América Latina, el equipo de evaluación encontró que la capacidad de los beneficiarios para absorber el programa fue limitada por falta de capacidad institucional y falta de recursos propios, y esto se tendrá que tener en cuenta en las futuras etapas.

En primer lugar se encuentran las limitaciones institucionales ya que en varios casos las leyes y los marcos institucionales no permiten a los gobiernos locales abordar los nuevos temas; en segundo lugar porque a menudo no se dispone de los recursos humanos en las corporaciones municipales que manejan estas nuevas temáticas; y finalmente, tampoco se dispone de las facilidades materiales para poder hacer los aportes que establece el programa y en otros ni siquiera existen las facilidades de comunicación electrónica. No obstante lo anterior, la mayoría de las autoridades locales demostraron suficiente flexibilidad para absorber el programa. Según los propios participantes las acciones tuvieron un impacto, como por ejemplo creación de nuevos servicios locales, en el 65% de los proyectos comunes.

En relación a las **estrategias regionales**, el programa cubre ejes clave del partenariado UE-AL como la cohesión social, la sociedad de la información, la gobernabilidad y la sociedad civil así como la reducción de la vulnerabilidad. El programa corresponde de manera pertinente a las prioridades transversales de la CE y tiene un valor añadido real en el desarrollo de prioridades directamente con los actores locales y en la generación de efecto multiplicador de las redes. La conclusión de la evaluación es que la memorización y divulgación de los resultados no se implementa de forma homogénea al nivel del programa y eso reduce la potencial eficiencia. Los objetivos específicos fueron globalmente alcanzados, ya que se crearon redes y se realizaron los proyectos comunes, contribuyendo a la integración regional. La falta de instrumentalización de la memoria de los proyectos ha

<sup>70</sup> Informe de Evaluación: Misión de Evaluación Final de la Fase I del URB-AL, (Proyecto AML/B7-3010/94-168) Versión 18.02.04

limitado el impacto potencial y el uso de esos resultados a un grupo más grande de beneficiarios, aunque ha sido resuelto en 2004 con el lanzamiento de un Centro de Documentación URB-AL y un Observatorio de la cooperación descentralizada local UE-AL. Para ciertos proyectos, el nivel bajo de viabilidad proviene de la naturaleza peculiar del proyecto y de la debilidad asociada en la preparación y el diseño de los proyectos según la evaluación. Por último, cabe mencionar que no existen indicadores que muestren el efecto del instrumento en cuanto a reducción de la pobreza se refiere.

#### 4.3.2.3 **ALFA**

El **Origen** del programa de cooperación universitaria, cuya primera fase data de 1994, se inscribe dentro de las prioridades establecidas por el Reglamento 443/92. Se trata de un programa de cooperación en el sector de la educación superior con atención específica a la gestión institucional y académica de las instituciones beneficiarias y la formación científica y técnica. La movilidad de los actores es un componente decisivo (el intercambio de estudiantes, profesores y administradores está basado en la presentación de propuestas - proyectos compartidos por diferentes instituciones de nivel superior europeas y latinoamericanas): cabe señalar que la movilidad se desarrolla en todas las direcciones (UE-AL, AL-UE, AL-AL). Las experiencias consolidadas dentro de la CE en otros programas similares así como de las acciones más tradicionales de los Estados Miembros han contribuido a la definición de los objetivos y modalidades de acción: el nivel de operación regional es todavía la característica del programa ya que las propuestas deben ser presentadas por una red con un mínimo de seis instituciones de nivel superior (tres de AL y tres de UE) provenientes de seis países diferentes.

Los **objetivos** del programa son: la promoción de la educación superior en AL como medio de contribuir a su desarrollo económico y social mediante la mejora de las condiciones en las que se desarrolla la formación de los recursos humanos cualificados.

**TABLA 14: ALFA: GRUPO META, FASES Y PERIODOS Y PRESUPUESTOS**

| PROGRAMA | Grupo Meta                                                        | Nr. De FASES | Fases Años     | Presupuestos Millones Euro |
|----------|-------------------------------------------------------------------|--------------|----------------|----------------------------|
| ALFA     | Estudiantes, investigadores, profesores universitarios y gestores | 2            | 94-99<br>00-05 | 35,36 Alfa I<br>42 Alfa II |
|          |                                                                   |              | <b>Total</b>   | <b>77,36 Millones</b>      |

El programa está dividido en dos sub-programas: el sub-programa A está dedicado a la “Gestión Institucional” (que incluye desarrollo de competencias administrativas y académicas en el marco de *capacity building* e *institution improvement*; los proyectos duran un máximo de 24 meses); el sub-programa B está por su parte dedicado a la promoción de la cooperación científica y tecnológica (los proyectos duran un máximo de 36 meses). La movilidad de los participantes es un componente esencial de los dos sub-programas.

El modelo de **implementación** prevé un ciclo de rondas (dos por año) de convocatorias de propuestas. El proceso de selección, gestionado por la sección Educación de la Unidad Operaciones Centralizadas, termina con la contratación de una institución (el líder entre las seis que constituyen la “red”) que se encarga de la gestión del proyecto, inclusive del pago de

las becas. En el proceso de selección una atención particular se dedica a las propuestas que incluyen mecanismos de control de calidad de los productos/resultados y mecanismos que permiten la transferencia de “créditos” relativos a periodos de estudio en otras instituciones, sobretodo en los proyectos de formación científica y tecnológica.

En ALFA I fueron aprobados 846 proyectos y alrededor del 70% de los recursos se utilizaron para actividades de movilidad internacional. Se establecieron 596 redes entre 895 instituciones de enseñanza de nivel superior (373 de LA, 522 de UE y 155 asociadas – como fundaciones, empresas, asociaciones, etc.), teniendo cada red una media de 11 participantes. En ALFA II se han completado ya 8 rondas de convocatoria: el total de proyectos aprobados es de 197 (el 40% de las propuesta presentadas). El total de instituciones distintas involucradas en ALFA II es de alrededor de 700 (45% LA, 55% UE). Una importante diferencia entre ALFA I y II es el diferente tamaño medio de los proyectos (35.000 euros en ALFA I, 215.000 en ALFA II, con un posible aumento en las rondas futuras hasta llegar a 350.000) y un número reducido de participantes (media de 9 por proyecto), lo cual debería de un lado facilitar la gestión y por otro lado fortalecer la consolidación de las relaciones.

ALFA I ha sido establecido en el marco de la cooperación económica de la CE marcada por el “interés común”: para valorar la **pertinencia**, el gran número de demandas presentadas por las instituciones beneficiarias es un indicador correcto, se observa que las universidades europeas están más interesadas en instituciones del mismo nivel de calidad, quedándose entonces los países menos desarrollados como marginales. Así, se observa que ALFA I en su visión global no tenía una consideración específica por los diferentes niveles de desarrollo de los países de AL y sus consiguientes características y de este modo la cooperación se implementó mucho más con los países más desarrollados, a pesar de que el crecimiento de la población estudiantil era elevado en todos y cada uno de los países y la demanda de becas también. Uno de los objetivos más importantes de los sistemas educativos de AL es aumentar la competitividad internacional de su sistema, por lo que la “internacionalización” a través de los diferentes instrumentos ofrecidos por ALFA respondía a prioridades locales. En general la coherencia externa de ALFA es elevada ya que puso en relación los intereses de las instituciones de los dos continentes, aunque su conformidad a la estrategia general hacia la región (principalmente en lo que se refiere a lucha contra la pobreza) podría ser discutida.

El indicador básico de la **eficiencia** del programa ha sido siempre el número de propuestas recibidas y la capacidad de utilización de los recursos. En realidad ALFA I, aún con atrasos en su implementación, se consideró exitoso y recibió una financiación adicional. El uso de otros indicadores no ha sido desarrollado. No es fácil evaluar la eficiencia de ALFA I (usando como indicador el número de postgrado y/o de publicaciones) ya que de un lado en muchos proyectos se ofrecía solamente participación a un curso (no el seguimiento completo de un post-graduado) y además no parecen existir datos sobre el número de estudiantes que completaron sus actividades. Análisis cualitativos muestran que la movilidad se desarrolló según los objetivos del programa pero con muchos atrasos.

En términos de **costo/eficacia** el programa ALFA I (1994-1999) es bastante difícil de valorar: en la evaluación del 2002<sup>71</sup> un análisis cuantitativo mostró que los costos generales / administrativos son mayores que los de programas similares de los Estados Miembros y que el nivel medio de las becas recibidas por los beneficiarios es inferior: no es posible determinar si se trata de costos para servicios añadidos o de una estructura de costos muy pesada dentro de las redes. En general la **eficiencia administrativa** de ALFA I se ha considerado por los beneficiarios bastante limitada, en razón de los atrasos en los pagos y en los procedimientos que originaron un sentido de frustración. Este criticismo es tan generalizado que la pregunta de si la manera de administrar el programa a través de una unidad externa (BAT) ha afectado notablemente su desempeño se hizo frecuentemente. El cambio en la gestión con ALFA II (gestión directa por una unidad de la CE) parece ahora haber mejorado sustancialmente el sistema, que ahora respeta los tiempos previstos para las rondas, la selección y los contratos. Por otra parte en ALFA II el número de demandas sigue siendo significativo pero la calidad de las mismas ha mejorado (en la última ronda casi el 50% ha sido aprobado) y los coordinadores de AL son cada vez más numerosos (en las rondas más recientes casi el 40% de los proyectos aprobados) así que se puede considerar que el programa ha contribuido al proceso de integración regional y a la apropiación de las instituciones locales.

Aunque la promoción de las universidades europeas como centros de excelencia era solamente un objetivo implícito cuando fue lanzado ALFA I, es indudable que el programa ha contribuido a fortalecer esta imagen de la UE, si bien es cierto que la limitación del idioma ha originado una elevada participación de universidades españolas<sup>72</sup>. En general, para ALFA I, aunque los beneficiarios entrevistados no parecen pensar que se llevara a cabo una política de género, de los datos cuantitativos resulta que efectivamente el porcentaje de mujeres participantes fue bastante elevado; y este parece ser también el caso de ALFA II. Otra diferencia es una ampliación de los sectores de acción, que en ALFA II ha permitido la presencia de importantes acciones en el marco social: esto ha permitido desarrollar una forma de **coordinación** con la estrategia regional, en la cual los esfuerzos para aumentar la cohesión social se consideran prioritarios.

Es importante señalar que en opinión de los beneficiarios ALFA I, a través de la movilidad intra-regional, ha contribuido a la cooperación e integración regional: las redes creadas entre las universidades de AL han sido una característica innovadora y han contribuido a aumentar la viabilidad de las actividades. Uno de los resultados más significativos de ALFA I ha sido la construcción de redes de instituciones UE / AL que siguen funcionando también después del fin del apoyo europeo (intercambio de profesores, estudiantes de Doctorado que continúan), demostrándose así el *spin-off* más interesante del programa. El mismo resultado se puede verificar del número de demandas que continúan siendo presentadas con redes nuevas y viejas que se interconectan y siguen relacionándose. Otro resultado es el establecimiento / fortalecimiento de departamentos de asuntos internacionales en las universidades de AL que

---

<sup>71</sup> *Evaluation of EU mobility grant-awarding programmes*, Particip, 04/2002

<sup>72</sup> Varios centros brasileños juzgan este hecho como no suficientemente atractivo para una participación continuativa: en realidad la participación de Brasil está muy por debajo de su dimensión estructural, lo contrario de lo que ocurre con Colombia y Chile.

ahora actúan con diferentes donantes. Menos importante parece la participación de empresas, extremadamente marginal.

#### 4.3.2.4 **ALBAN**

El programa **Alβan** es un programa que complementa al programa ALFA ya que ofrece becas de especialización a profesionales. Esta iniciativa pretende dar cumplimiento a las recomendaciones de la primera Cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe, y la UE en Río de Janeiro, en junio de 1999; estas prioridades fueran confirmadas en el documento (COM (2000) 670 final. Fue lanzado oficialmente en el contexto de la segunda Cumbre que se celebró entre América Latina, el Caribe y la UE en Madrid en Mayo de 2002.

El **objetivo** del programa es la atribución de becas a estudiantes postgraduados para cursar estudios de Master o Doctorado (representando el 90% del Programa) y en segundo lugar becas para formación de profesionales y cuadros directivos de AL (10% del Programa). La educación y la formación en la Unión Europea se desarrollan en el contexto de proyectos de movilidad y con el apoyo de las universidades, institutos o centros de formación superior, y otras organizaciones. De estas últimas, las empresas tendrán un papel importante en la formación y reciclaje de su personal. Otros objetivos complementarios son definidos como: - Constitución de red de información y comunicación basada en los Puntos Focales del Programa en AL, - Constitución de red de “ex alumni”.

**TABLA 15: ALBAN: GRUPO META, PERIODO Y PRESUPUESTO**

| PROGRAMA | Grupo Meta                                                | Nr. De FASES | Fases Años   | Presupuestos Millones Euro |
|----------|-----------------------------------------------------------|--------------|--------------|----------------------------|
| ALBAN    | Estudiantes de postgrado y profesionales latinoamericanos | 2            | 02-10        | 88,5                       |
|          |                                                           |              | <b>Total</b> | <b>88,5 Millones</b>       |

Los **beneficiarios** se identifican como estudiantes y profesionales latinoamericanos para estudios de postgrado, estudios de Master y Doctorado y para el caso de profesionales, estudios de formación especializada de nivel superior: cabe señalar que las becas se podrán otorgar a condición de que el beneficiario sea aceptado por una Institución de Enseñanza Superior o Centro de Formación Superior en la Unión Europea y pueda demostrar la capacidad de pago del 25% de los costos.

El programa tiene previsto una **implementación** de 9 años (2002-2010)<sup>73</sup>. La contribución comunitaria es de 88,5 millones de Euros<sup>74</sup> y representa 75% del coste de la formación, siendo la media anual por beca de 19.200 Euros. La duración de las becas no puede superar los 36 meses. Aproximadamente el 90% de los recursos reservados para becas se otorgará a becarios que se matriculen en maestrías y/o doctorados, mientras que el 10% restante se reservará a becas de alto nivel para profesionales y futuros cuadros directivos latinoamericanos. Con el objetivo de consolidar la experiencia y los beneficios que los latinoamericanos obtendrán de los proyectos de educación y formación en la Unión

<sup>73</sup> Los primeros becarios del Programa Alban benefician de estudios de postgrado - maestrías y doctorados - o de formación superior especializada a partir del año académico 2003/2004

<sup>74</sup> De los cuales han sido comprometidos 45 millones en el periodo 1996-2003

Europea, se establecerá una *Red Alumni* para crear una red de becarios. Esta *Red Alumni* también estará abierta a los ex-becarios del *programa ALFA*, así como a otros estudiantes o profesionales latinoamericanos que puedan haberse beneficiado de programas de cooperación entre las dos regiones.

La **gestión** global del programa está centralizada, mientras la implementación de las actividades se realiza a través de un Consorcio de Universidades liderado por el Grupo Santander (contratado a raíz de una convocatoria en 2002). En la primera convocatoria (año académico 2003/04) se recibieron 6.525 candidaturas: de las 4.010 elegibles se contrataron 251 becas (52% hombres, 48% mujeres) por un valor de 6,7 millones de euros con un valor medio de 26.700 euros (muchas becas duran más de un año). En la segunda convocatoria se recibieron 3.901 candidaturas para el año académico 2004/05 de las cuales resultaron elegibles 2.829 candidaturas: se contrataron 779 becas (55% hombres, 45% mujeres) por 20,22 millones de Euros de contribución CE, con un valor medio de 25.600 Euros.

La **pertinencia** del programa se enmarca dentro de los objetivos de la UE de establecer Europa como centro de excelencia mundial para enseñanza superior para el año 2010 (Declaración de Lisboa 2000). La COM(2001) 385 “Refuerzo de la cooperación con terceros países en materia de enseñanza superior” plantea muy claramente los objetivos y también presenta el programa Alban como una consecuencia de las experiencias precedentes y una innovación. La falta de un análisis específico de los becarios (en términos de situación socioeconómica) no permite establecer la contribución a otros objetivos (excepto la promoción del papel de las mujeres, ya que alrededor del 50% de las becas se destinan a mujeres). La cantidad de candidaturas recibidas de los 18 países elegibles de América Latina ha sido notable, estando más representados los países de mayor población de la región: Brasil, Colombia, México y Argentina (60% de las solicitudes), demanda que confirma la pertinencia del programa en los países de AL. No parece que en la selección de los becarios las prioridades estratégicas regionales hayan tenido peso siendo la distribución de los diferentes sectores bastante regular. A pesar de ser España el destino preferido (alrededor del 60% de las demandas), la distribución final resulta equilibrar a España y al RU con un 30% cada uno y los demás países con las restantes becas, asegurando una mejor participación de diferentes instituciones.

La respuesta de la comunidad latinoamericana corrobora una **eficiencia** básica en la fase de diseminación inicial donde contribuyeron tanto el esfuerzo de las delegaciones en AL como el esfuerzo de todos los miembros de la Red de Puntos Focales Alban constituidos en todos los países de América Latina y la consolidada experiencia de otros programas precedentes. El proceso de **gestión** de las primeras convocatorias ha sido eficiente ya que todos los beneficiarios han empezado los cursos sin problemas. Los gestores de la Unidad responsable dentro de EuropeAid señalan que en la primera convocatoria la insuficiente disponibilidad de recursos para la cofinanciación ha sido una importante limitación en la utilización de los recursos disponibles y que ya en la segunda convocatoria la situación se conforma a las previsiones de pagos. En esta segunda convocatoria la cuota de alrededor del 10% de los recursos a favor de profesionales participantes en cursos de alto nivel ha sido respetada.

Siendo los programas ALFA y **Alban** ambos gestionados por la Unidad Operaciones Centralizadas, la **coordinación** resulta más viable. Además es importante señalar la red de

los puntos focales **Alβan** en los países latinoamericanos que tiene como tarea principal la promoción de la implicación de las instituciones de enseñanza superior en el programa: podría ser significativo que la misma red facilite la diseminación y la complementariedad con otras acciones.

A pesar de que podría ser un instrumento decisivo para aumentar el impacto, la coordinación con los otros programas (investigación científica, redes de la sociedad civil) es dejada más a la capacidad de cada participante, sin una real responsabilidad o estrategia. El programa está sólo en su primer año de implementación y se necesitaría el diseño de una serie de indicadores de seguimiento para determinar el impacto, tales como, más que las candidaturas: su proveniencia y el sector de estudios, el nivel de desempeño en los estudios, las publicaciones, el comportamiento de los becarios en relación a su regreso al país de proveniencia, etc. Una mayor importancia de la proveniencia podría ser útil para aumentar el impacto en los países menos desarrollados, ya que estos países tendrían que ser más que proporcionalmente representados a fin de que el programa pueda contribuir al objetivo estratégico regional de lucha contra la pobreza. Las condiciones de participación prevén ya la cofinanciación en términos suficientes para asegurar el empeño y perseverancia de los beneficiarios.

#### 4.3.2.5 @LIS

El **Origen** del programa se encuentra en el diálogo sobre la *Sociedad de la Información* como espacio objetivo en los encuentros de Costa Rica en 1998, y de São Paulo en 1999. Se puede destacar que este intercambio es parte integrante del amplio diálogo político establecido desde la Cumbre de Río de 1999. La convicción común de que la brecha digital es una nueva amenaza para la cohesión de la sociedad, exacerbando las desigualdades entre los países y regiones, e incluso entre las comunidades de un mismo país, y de que implica por lo tanto un reto que conviene afrontar de manera prioritaria, empujó a la CE a lanzar el programa @LIS, ALianza para la Sociedad de la Información, el 6 de Diciembre de 2001.

Los **Objetivos** son: i) estimular la cooperación entre los socios europeos y los socios latinoamericanos, ii) responder a las necesidades de las colectividades locales y los ciudadanos con vistas a un desarrollo sostenible, iii) fomentar el diálogo entre todos los protagonistas y usuarios de la sociedad de la información, iv) acrecentar la capacidad de interconexión entre comunidades de investigadores de las dos regiones, v) poner en práctica aplicaciones derivadas de los proyectos de demostración, vi) facilitar la integración de AL en una SI global.

Las **actividades** del programa @LIS se organizan en torno a tres ámbitos de acción: Diálogos, Redes y Proyectos de Demostración: en el marco de estos tres ámbitos de acción, se desarrollan 5 acciones horizontales y 19 proyectos de demostración. @LIS consta de un presupuesto global de 77,5 millones de Euros, de los cuales 63,5 son financiados y han sido ya comprometidos por la CE.

- ✓ Un primer capítulo "Diálogo político y reglamentación" tiene por objeto alentar el diálogo entre América Latina y Europa para facilitar la elaboración de estrategias regionales destinadas al desarrollo de una Sociedad de la Información en AL inspirándose para ello en la experiencia de e-Europa (4 millones de Euros).

- ✓ Un segundo capítulo se propone favorecer la integración de los países latinoamericanos en la sociedad de la información global fomentando la adopción de normas abiertas y globales que permitan economías de escala e interoperabilidad entre Europa y América Latina. (3 millones de Euros).
- ✓ Un tercer capítulo promueve la constitución de dos redes. La primera red busca lograr la promoción, consolidación y expansión del foro REGULATEL como organización de reguladores del mercado de telecomunicaciones en AL para reforzar el intercambio de información y experiencias entre los reguladores de AL y UE (1 millón de Euros). La segunda busca maximizar el impacto del programa en las principales comunidades de usuarios, a través de la creación, articulación, animación y mantenimiento de lazos entre proyectos @LIS, actores y grupos de usuarios, para que puedan beneficiarse de las soluciones propuestas (3 millones de Euros).
- ✓ Un cuarto capítulo intensificará la conectividad para las instituciones de investigación y académicas de AL a través de la creación de una red latinoamericana de redes de investigación y de su interconexión con la red pan-europea GEANT (10 millones de Euros). Un quinto capítulo – que es el mayor componente - **realiza proyectos pilotos para demostrar las ventajas que pueden derivarse de la Sociedad de la Información en cuatro ámbitos temáticos: e-gobierno; e-educación y diversidad cultural; e-sanidad y e-inclusión.** (40 millones de Euros).

La **implementación** del programa empezó en 2002. La característica común es la participación de los beneficiarios en los costos en aproximadamente un 20%. Todas las acciones previstas han sido ya contratadas excepto el monitoreo y evaluación (1,5 millones de Euros). La gestión es centralizada en la sede y las delegaciones de la CE en AL tienen “personas de contacto” que agilizan las relaciones entre los actores locales y entre estos y la estructura de gestión. Para las componentes uno, dos, tres y cuatro, se han firmado contratos con organizaciones internacionales y con organizaciones sin ánimo de lucro europeas y latinoamericanas con experiencia específica en las actividades previstas: i) la componente uno será ejecutada por la CEPAL, ii) la componente cuatro (por ejemplo el proyecto ALICE - América Latina Interconectada con Europa) ha sido contratado a DANTE, la organización que maneja la red europea GEANT; iii) para la componente cinco se publicó en marzo de 2002 una convocatoria de propuestas relativa a los proyectos de demostración: 19 proyectos han sido seleccionados y los contratos ya han sido firmados (6 en e-educación y diversidad cultural, 5 en e-inclusión, 4 en e-gobierno, 4 en sanidad).

Aunque el programa ha sido aprobado antes de la formulación de la estrategia regional 2002-2006, la prioridad de intervención en el ámbito de la sociedad de la información ya estaba en la COM(2000)670. En relación a la estrategia para la región la **pertinencia** es convincente: dos indicadores son evidentes. Primero, en la reunión ministerial UE - AL y Caribe sobre sociedad de la información (Sevilla, 26-27 de abril de 2002) los participantes acogieron con *especial satisfacción* el lanzamiento de @LIS *como una acción concreta y significativa de seguimiento de la Cumbre de Río*. Segundo, siendo el programa básicamente *demand driven*, el nivel de participación de las instituciones interesadas en la convocatoria de propuestas relativa a los proyectos de demostración ha sido particularmente importante: 215 propuestas (con alrededor 2.000 participantes entre AL y UE) fueron presentadas; en los 19 proyectos aprobados hay la presencia de 103 instituciones europeas y de 109 latinoamericanas.

El programa ha arrancado en el año 2002 y los proyectos demostrativos en la segunda mitad de 2003, y es por lo tanto pronto para presentar un análisis: una primera evaluación estaría prevista para finales de 2005. Cabe señalar la buena **eficiencia** gestional por dos hechos: i) los recursos comprometidos han sido *totalmente contratados* y el nivel de pagos es satisfactorio (14,1 millones de euros a final 2003) y ii), las negociaciones con las instituciones seleccionadas especialmente sobre la homogeneización de los costos del personal han posibilitado el incremento de los proyectos financiables de 15 a 19. Lo mismo se puede decir de la componente ALICE ya que cinco países (Argentina, Panamá, México, Brasil y Chile) están conectados y tres más lo serán antes de fin de 2004 (Venezuela, Uruguay y Paraguay).

La búsqueda de una mayor **coordinación y complementariedad** entre la cooperación bilateral y la regional en el sector de la sociedad de la información, ya que el sector es prioritario a ambos niveles, aún sin establecer objetivos comunes y compartidos, podría ser un instrumento capaz de incrementar el impacto global de las acciones: la componente “red entre actores” de @LIS es probablemente el espacio donde se puede imaginar que la diseminación de informaciones y de “best practices” se junte con el intercambio de experiencias entre proyectos y actores, posiblemente también de programas distintos (ejemplo e-gobernanza en URBAL con las experiencias de los proyectos @LIS).

La EuropeAid y la DGINFSO cuentan con una visión y estructura diferentes, con procedimientos de trabajo muy distintos a la hora de seleccionar actividades y beneficiarios. A pesar de esto, su colaboración ha sido efectiva a lo largo de todo el proceso y productiva desde su participación en el diseño del programa hasta la fase de evaluación de las propuestas recibidas y, por ejemplo, hasta el desarrollo de proyecto de interconexión ALICE.

Los sub-proyectos dedicados al diálogo político, a las regulaciones y a las normas para el sector de las telecomunicaciones se refieren a temas de gran importancia para las políticas globales de la UE: la preferencia por tecnologías abiertas (como GSM o la TV numérica) son posiciones coherentes de la CE en las cuales la diferencia y el conflicto con EEUU son evidentes y las consecuencias económicas enormes. Al mismo tiempo se trata de asuntos en los cuales las competencias técnicas son extremadamente importantes: por esta razón se han contratado organizaciones que tienen esas competencias profesionales, aunque hay componentes - como ETSI - cuyos contenidos y objetivos podrían generar ambigüedades con las políticas de “cooperación”. La búsqueda de un equilibrio que permita dar oportunidades a los países más pobres para que se beneficien también de este diálogo entre la UE y toda AL será necesaria: el aumento de la cuota de mercado de las empresas europeas no podrá ser el indicador correcto para determinar el éxito del programa.

El reciente inicio del programa no permite un análisis del **impacto** sino de sus perspectivas: cabe señalar que ya se ha establecido CLARA (Cooperación Latinoamericana de Redes Avanzadas), la organización equivalente a DANTE en la región y que REGULATEL ya se ha afirmado como espacio de discusión y de estudio (aunque la influencia sobre los reguladores nacionales tiene que ser todavía adecuadamente definida). La apropiación por los utilizadores latinoamericanos, a través de la componente ALICE, del diseño típicamente europeo de una red regional que permite la interconexión entre todos los centros (contrariamente al diseño americano de utilizar solamente conexiones bilaterales con un sólo

centro apoyado por EEUU) confirma la contribución del programa hacia el objetivo estratégico de la integración regional.

Por último, el eventual alcance del programa en términos comerciales va a depender sustancialmente de la capacidad de crear formas de coordinación más adelantadas entre el conjunto de las intervenciones europeas dependientes de diferentes direcciones: en este sentido el rol de las delegaciones podría ser decisivo.

#### 4.4 Los otros programas de la estrategia actual

##### 4.4.1 *Observatorio de las relaciones Europa-América Latina (OREAL)*

El Observatorio de las Relaciones Europa-América Latina (OREAL) es fruto de una iniciativa de la Comisión Europea que parte de la necesidad de crear un “polo externo”, con autonomía respecto a la Comisión, que tenga como **objetivo** realizar estudios y análisis sobre esas relaciones para mejorar la comprensión mutua y la formulación de políticas en el marco de la relación birregional. Esa necesidad fue cubierta anteriormente, en parte, por el Instituto para las Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), hasta su desaparición en marzo de 2001, tras detectarse graves irregularidades en su gestión.

La iniciativa del OREAL fue planteada en el documento de estrategia Regional 2002-2006, elaborado en víspera de la Cumbre de Madrid. En el marco de la programación regional, ese documento previó la creación del OREAL como una “acción complementaria” dentro del conjunto de la programación regional, con un presupuesto indicativo de 1,5 MEUROS.

Según las bases del OREAL, la **implementación** será otorgada a un consorcio de centros de análisis e investigación de ambas regiones, para aprovechar capacidades ya creadas, en vez de establecerse instancias nuevas. La convocatoria fue aprobada por el Comité PVD-ALA en septiembre de 2003 y la primera convocatoria de propuestas se cerró en diciembre de ese año. Esa convocatoria, sin embargo, quedó desierta debido a que ninguna de las propuestas satisfacía los requerimientos administrativos planeados. El elevado número de consorcios presentados, y el hecho de que estuvieran integrados por instituciones de investigación de alto nivel de ambas regiones, da idea de la acogida del proyecto. La segunda convocatoria, cerrada en mayo de 2004, también tuvo una respuesta muy favorable, pues se presentaron numerosos consorcios de alto nivel. En julio de 2004 los servicios de la Comisión otorgaron el proyecto al Consorcio dirigido por el Observatorio de la Globalización de la Universidad de Barcelona (España), que iniciará sus actividades a principios del 2005.

##### 4.4.2 *Eurosocial*

El origen de esta iniciativa se encuentra en la estrategia regional de la Comisión 2002-2006, que la Comisión presentó en la II Cumbre UE-ALC (Madrid, 2002). En ese documento se incluyó una “Iniciativa Social” que tendría como **objetivo** financiar acciones de formación, estudios y censos sobre la desigualdad social. Sin embargo, no es hasta dos años más tarde, cuando en la III Cumbre UE-ALC se anuncia el lanzamiento del programa “Eurosocial” por parte de la Comisión, como concreción de la “iniciativa social” anunciada en la Cumbre de Madrid, con una dotación de 30 millones de euros.

Este proyecto, cuya convocatoria de propuestas se lanzará en noviembre de 2004, se orienta a promover la cohesión social mediante el intercambio de experiencias y “buenas prácticas” entre las dos regiones, en el ámbito de las políticas públicas de salud, educación, empleo, administración de justicia y fiscalidad. De esta forma se pretende desarrollar la capacidad de las autoridades públicas para formular políticas coherentes que permitan combatir las desigualdades sociales, identificando los grupos de población más afectados. Las actividades financiadas por el programa serán de índole diversa, incluyendo medidas de formación para las Administraciones de los países de América Latina e intercambios con las Administraciones de los Estados miembros de la UE.

La preparación de esta iniciativa se ha beneficiado del proceso de análisis y discusión impulsado por la Comisión Europea y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con vistas a la preparación de la III Cumbre UE-ALC, que trataría como uno de sus temas centrales la cohesión social. El proceso CE-BID dio lugar a un seminario de alto nivel sobre cohesión social, organizado conjuntamente por ambas regiones en Bruselas en junio de 2003. Como resultado de este seminario, se estableció un grupo de trabajo conjunto CE-BID, con participación de CEPAL y PNUD, que ha realizado dos reuniones, en México (octubre de 2003) y Bruselas (febrero de 2004).

#### **4.4.3      *Iniciativa contra las catástrofes naturales***

Esta iniciativa ha tenido un tratamiento preferente en la relación birregional, en el marco de las “prioridades de Tuusula”, pues la número cuatro es la cooperación en el medio ambiente y las catástrofes naturales. La CE, por otra parte, ha proporcionado asistencia humanitaria y un elevado monto de recursos para la reconstrucción tras catástrofes como “El Niño”, en los países andinos; y tras el huracán “Mitch” y el terremoto de El Salvador, en Centroamérica.

Con estos antecedentes, la CE ha impulsado una Iniciativa sobre Catástrofes Naturales ante la recurrencia de los desastres en América Latina. En la estrategia regional 2002-2006 se explicita esta iniciativa. La Comisión, en concreto, planteó en ese documento el **objetivo** de crear un instrumento ágil para financiar acciones de prevención de desastres orientado a la participación comunitaria y al fortalecimiento de las instituciones nacionales de protección civil; ante esos desastres, también se establecería un “fondo regional” de intervención rápida. Esta iniciativa, en conjunto, supondría el 20% de la dotación indicativa; es decir, unos 50 millones de €.

Esta iniciativa, sin embargo, se ha iniciado dos años después de ser propuesta, y ha encontrado algunas dificultades iniciales para su **implementación**. En primer lugar, es necesario delimitar su ámbito de actuación respecto a las competencias atribuidas a la Oficina de Acción Humanitaria de la CE (ECHO) en esta materia, y en especial el programa de prevención de catástrofes de esta Oficina (DIPECHO). En segundo lugar, ha sido difícil establecer su carácter “regional”, frente a propuestas de alcance subregional. Se han propuesto acciones concretas como un mecanismo andino de coordinación de organismos públicos de protección civil y un inventario de recursos, o un proyecto regional de sistema de observación meteorológica en el Caribe, que se han encontrado con obstáculos para una actuación regional, y una institucionalidad muy débil para asegurar su viabilidad.

#### **4.4.4      *Iniciativa para la Energía sostenible***

Esta iniciativa está en proceso de identificación y no entra por lo tanto en el ámbito de la presente evaluación.

### **5            FORMULACIÓN DE LA PREGUNTAS EVALUATIVAS**

En este capítulo se presentan las preguntas evaluativas (PE) de la evaluación que han sido preparadas sobre la base del primer borrador expuesto en la correspondiente Nota de Inicio. En la formulación definitiva de las preguntas se ha tenido en cuenta en primer lugar el marco lógico desarrollado en la lógica de intervención de tal manera que la relevancia, la eficiencia, la efectividad, el impacto y la sostenibilidad están propiamente considerados. Por otra parte, se han incluido un grupo de preguntas con la intención de averiguar y contrastar los temas relacionados al “policy mix” y las 3 Cs. Finalmente, las preguntas evaluativas tienen en cuenta las opiniones vertidas en las entrevistas adicionales y el análisis de la documentación consultada

En seguimiento a los factores analíticos preliminares indicados en la Nota de Inicio, en la formulación definitiva de las preguntas se ha tomado en cuenta un conjunto de consideraciones metodológicas y técnicas que han contribuido a situar las particularidades y características de diseño, de adecuación, administrativas, de coordinación, y de gestión, que están implícitos en este programa regional. La formulación de estas preguntas incluye los criterios de juicio, los indicadores y las fuentes de información requeridos para dar respuesta a las preguntas evaluativas.

#### **5.1        Consideraciones metodológicas y técnicas**

En el desarrollo y la secuencia metodológica para la formulación de las preguntas se han tenido en cuenta las siguientes consideraciones:

- La importancia del proceso de diálogo y la definición de los objetivos y prioridades. Los acuerdos y comunicaciones entre LA y la UE que se llevan a cabo dentro del marco del diálogo político, han sido el escenario determinante para definir la situación y las necesidades de la región y los intereses de la UE, particularmente en el primer periodo (1966-2000). Asimismo, ha permitido dimensionar las posibilidades de actuación de la CE teniendo en cuenta sus competencias y recursos.
- La evolución y los cambios del enfoque sobre la cooperación. La cooperación entre los dos bloques refleja los intereses geopolíticos, comerciales, culturales y educativos que otorgan reconocimiento y beneficio mutuo. Estos intereses se translucen a lo largo del periodo histórico donde se distinguen la evolución de la estrategia y de la utilización de diferentes enfoques para identificar y ejecutar los programas.
- La aplicación de la normativa y de los instrumentos de soporte a la estrategia. La CE se rige por normas, procedimientos y reglamentos que delimitan y regulan el ámbito de actuación de sus intervenciones. Muchas de esas normas o requerimientos parecen no adecuarse al contexto y al desarrollo institucional en AL. Así mismo, los instrumentos

referidos a la programación, identificación seguimiento y consulta, se realizan de manera diferenciada, dependiendo de la línea de actuación o del tipo de intervención. En concreto, la programación regional, por ejemplo, es tratada de la misma manera que al nivel de un país, a pesar de que no existen las mismas estructuras e instancias de diálogo. Esto podría influenciar en el proceso de definición de objetivos, pero sobre todo en las necesidades identificadas en AL.

- La coordinación de las directivas y de la aplicación de los programas de la estrategia. La división del trabajo y de las responsabilidades en la programación, gestión, coordinación y evaluación de los resultados no siempre están coordinadas entre las diferentes unidades/direcciones de la CE. Esto implicaría que cada unidad podría tener una visión diferente sobre la validez y la eficacia del programa regional en el cumplimiento de los objetivos propuestos.
- La visión oficial y no oficial de los programas birregionales en AL. Tanto las actividades referente a la programación, gestión y supervisión de los programas birregionales se materializan sin la intervención de los gobiernos centrales de AL. Por lo tanto, la validez y eficacia de estos programas dependerían fundamentalmente de los resultados valorados por las instituciones no gubernamentales y por los usuarios directos de los proyectos provenientes de los programas horizontales birregionales. Además, los actores con los cuales se valoran los resultados de los programas son los mismos que se benefician de ellos y que estarían muy afectados por una eventual suspensión de los programas bilaterales. En un segundo nivel dependerían de la percepción del gobierno central sobre la bondad de estos programas en el cumplimiento de los objetivos propuestos.
- La aplicación de los instrumentos para la cooperación regional. La CE ha utilizado conceptos e instrumentos nuevos e innovadores en la ejecución y en la gestión de sus programas regionales. Entre ellos se tiene el novedoso concepto de red, el instrumento Eurosocietal, y el Observatorio, su consolidación dependerá de la eficacia y de su pertinencia con la dimensión regional. De la misma manera la gestión ha entrado a una fase nueva y externa (out sourcing) sobre todo en el caso de AL-Invest III y Alban, los atributos de esta decisión deberían estar en sintonía para mejorar la eficacia y la eficiencia de los programas

## 5.2 Formulación de las preguntas evaluativas

**PE 1. Hasta qué punto la estrategia regional de la CE responde a las prioridades acordadas y/o establecidas en las instancias del diálogo birregional (PERTINENCIA)**

### Racionalidad

La estrategia regional de la CE ha sido diseñada en coordinación y en consulta con las instituciones de LA, dentro del marco de las instancias de diálogo birregional (Conferencias UE-GRIO, cumbres birregionales, conferencias ministeriales subregionales) capacitadas para

definir las prioridades de acción en LA. La estrategia debería reflejar una correlación entre las prioridades acordadas en las instancias del diálogo birregional y las necesidades e intereses de la región latinoamericana. Asimismo, la estrategia de cooperación al desarrollo debería ser el resultado de una participación conjunta en la identificación de las áreas y en la definición de los programas y proyectos debería mostrar que se ha tomado en cuenta la situación de asimetría regional y del diferente grado de desarrollo institucional. La estrategia también debería responder a los principios aceptados tanto por la UE como por sus Estados miembros a la hora de desarrollar políticas de cooperación eficaces: los principios de “Asociación” (*Partnership*) y “Apropiación” (*Ownership*).

**PE2. Hasta qué punto los instrumentos diseñados y ejecutados en aplicación de la estrategia responden a las prioridades establecidas en dicha estrategia? (PERTINENCIA)**

### **Racionalidad**

La experiencia de la CE en la construcción regional y en su contribución al desarrollo es amplia y variada, y en sus intervenciones selecciona y/o diseña un conjunto de instrumentos que son pertinentes a la problemática que se ha de enfrentar. Se espera que la estrategia de la CE en América Latina refleje esa experiencia y haya seleccionado, diseñado y ejecutado los programas e instrumentos pertinentes y relevantes a los problemas que confronta la región latinoamericana. La consistencia entre la programación e identificación de los instrumentos y programas y las prioridades y objetivos acordados deben estar presentes a lo largo de todo el proceso de cooperación. Particularmente, se debiera observar la adecuación/pertinencia de los instrumentos de cooperación a nivel regional (para toda la AL) a las prioridades establecidas en la estrategia regional y evidenciar la adecuación de los programas birregionales a las necesidades de AL y de la UE. En este sentido la preparación de la Estrategia Regional (RSP), como instrumento de programación, ha seguido todas las normas y procedimientos, y todos los canales de consulta e identificación y refleja los intereses y las necesidades de ambas partes. Por lo tanto, el RSP es un instrumento pertinente al contexto y eficaz en la priorización y asignación de recursos.

**PE3. En qué medida la gestión de los programas regionales ha influenciado en la obtención de los resultados ? (EFICIENCIA)**

### **Racionalidad**

La estructura organizativa que posee la Comisión Europea para la gestión de programas y proyectos regionales es eficiente y cuenta con los medios y los recursos necesarios para que se obtengan buenos resultados. Además, la administración de los recursos está sustentada por un sistema transparente, eficaz, y riguroso en la aplicación de los normas y procedimientos. Todo el proceso de gestión, está debidamente supervisado por un continuo

y eficiente ejercicio de supervisión y evaluación. La gestión de los programas además se benefician de la existencia de un diálogo continuo entre los gestores de la CE y los demás actores de los programas. Las decisiones sobre los mecanismos de gestión como la descentralización (out-sourcing) de los programas regionales y birregionales están soportadas por estudios técnicos y de factibilidad.

**PE4. Hasta qué punto la ejecución de los programas horizontales birregionales ha contribuido a conseguir los resultados previstos en materia económica, social, cultural y educativa? (EFECTIVIDAD)**

### **Racionalidad**

Los programas birregionales en América Latina tienen tradición y han acumulado experiencia en su ejecución para que se logren resultados efectivos. Los propósitos de acercarse a Latinoamérica para facilitar las acciones y vinculaciones económicas, culturales y sociales con Europa y entre ellos mismos están en proceso. Además los programas birregionales han permitido crear una efectiva estructura de redes favorable para el desarrollo de la comunicación y de la integración interna y con la UE. La evidencia de utilización de los programas mostrada por las empresas, por los gobiernos locales, por los centros educativos y de formación, y por los centros empresariales, avalan la efectividad de las actividades en la obtención de los resultados. Asimismo, la creación de redes y nudos de contacto en favor de la integración con la UE y a favor de la interrelación latinoamericana se han ido incrementando como resultado de la ejecución de los programas birregionales.

**PE5. En qué medida la implementación de los programas de la Comisión Europea ha fortalecido las instituciones de AL con miras a mejorar la integración regional ? (IMPACTO)**

**Racionalidad**

El desarrollo institucional es un factor determinante en el proceso de integración y en la conducción del diálogo político, y técnico entre la UE y AL. La Comisión, mediante la ejecución de sus programas y proyectos debería haber diseñado un conjunto de iniciativas orientadas a fortalecer esa capacidad institucional, que a su vez ha permitido estrechar los vínculos entre las dos regiones. El impacto generado de esos programas se habría traducido también en una evolución en el proceso de diálogo, en las negociaciones y en los acuerdos de integración. Asimismo, se espera que los programas que se han desarrollado han generado impactos positivos en términos de cohesión social y de alivio a la pobreza

**PE 6. En qué medida la implementación de los programas de la Comisión Europea contribuye en AL a su lucha contra la pobreza? (IMPACTO)**

**Racionalidad**

Una de las prioridades más evidentes en AL es la pobreza, y así ha sido revalidado en la última Cumbre de Guadalajara (2004) entre la UE y ALC y en los diversos foros internacionales como las Naciones Unidas. La CE, coherente con sus principios de ayuda a la erradicación de la pobreza y con su estrategia de cooperación y desarrollo, debería haber implementado iniciativas insitucionales y técnicas capaces de generar beneficios y de contribuir a la reducción de la pobreza. Acciones de apoyo a instituciones gubernamentales, municipios, organismos locales o ONGs trabajando en este ámbito o la ejecución de acciones/proyectos urbanos y rurales que contribuyan a disminuir la pobreza son contribuciones cuyos impactos deberían ser valorados positivamente por los usuarios y beneficiarios de dichas acciones.

**PE 7. Hasta qué punto, mediante las acciones ejecutadas por la Comisión, se han cumplido los objetivos de lograr una asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina? (IMPACTO).**

### **Racionalidad**

La estrategia de la CE debería haber tomado en cuenta los acuerdos de cooperación entre los dos bloques y ejecutado programas en cumplimiento a los principios de asociación y a los objetivos de la cooperación regional sustentados en las cuatro dimensiones estratégicas definidas (económica, político-institucional, social y de interrelación/coyuntural). Por lo tanto, la asociación estratégica entre los dos bloques estaría reflejada por los impactos generados en cada una de las dimensiones de la estrategia donde se evidencia la participación comunitaria en los procesos de democratización, de respeto a los DDHH, de integración, de educación y de desarrollo social. Como consecuencia de las actividades ejecutadas se debería observar la existencia de una mayor vinculación comercial y política a nivel intra regional y con la UE, así como una participación más consolidada de AL y en sintonía con la UE en los foros internacionales (UN, OMC, OAE). Las acciones de la CE deberían haber fortalecido y consolidado las redes de contacto entre instituciones no gubernamentales que apoyan el camino hacia la integración regional y la interrelación con la UE.

**PE 8. Hasta qué punto los resultados generados por las acciones de los programas de la Comisión Europea son sostenibles? (SOSTENIBILIDAD)**

### **Racionalidad**

Como resultado del programa de cooperación aquellas instituciones, empresas o personas que han participado en la ejecución de los proyectos y se han beneficiado de los resultados continúan desarrollando acciones que generan beneficios. Esta continuidad debiera ser posible debido a la existencia de organizaciones, estructuras y sistemas autosostenibles de tal manera que los programas puedan continuar con sus acciones sin la financiación externa en tanto hay autocalidad de gestión financiera, técnica y administrativa que garantiza la continuidad de las intervenciones. En este sentido, la sostenibilidad debería provenir de un lado por los compromisos que asuma la CE en continuar financiando esos programas y, por otro, en la capacidad de los entes locales de ser cada vez más autosuficientes. En la sostenibilidad se evidenciará si la utilización de redes para fomentar la cooperación regional son capaces también de autoalimentarse y generar iniciativas y proyectos sin contar con los fondos de la CE.

**PE 9. En qué medida los programas regionales son coordinados y coherentes con los programas subregionales y con los programas bilaterales? (COORDINACIÓN Y COHERENCIA)**

**Racionalidad**

El diseño de los proyectos regionales toma en cuenta las actividades que se desarrollan a nivel subregional y a nivel bilateral. Los programas buscan coordinar sus acciones entre sí teniendo en cuenta primeramente los objetivos específicos de cada país (PIN) pero enfatizan aspectos referentes al desarrollo regional (PIR). Estas acciones estarían coordinadas tanto a nivel de la identificación y diseño como a nivel de la ejecución. La búsqueda de coordinación y de coherencia además estaría apoyada por una estructura descentralizada donde el rol de Bruselas y de las delegaciones está claramente definido. La existencia de normas y procedimientos en la CE proporcionan además elementos para obtener buena coordinación y complementariedad entre las diferentes iniciativas y acciones de la CE. La estrategia de la CE en AL establece sinergias y objetivos comunes para lograr la integración y fomentar el desarrollo económico, social y humano del continente latinoamericano. Evidencia por otra parte que hay programas y proyectos complementarios a los objetivos comunes de la cooperación y desarrollo regional y que hay coherencia entre las diferentes actividades de los PIN y de los PIR con las políticas regionales.

**PE 10. Hasta qué punto hay coherencia entre los objetivos de la cooperación regional con el actual proceso de desarrollo y con las políticas de la CE con dimensión internacional, como son el medio ambiente, comercio y agricultura ? (COHERENCIA)**

**Racionalidad**

Las políticas de la CE que tienen dimensión internacional y se aplican en América Latina como son, entre otras, la política del medio ambiente, de agricultura y pesca, de comercio, etc. están en sintonía y son coherentes con los programas y políticas diseñados para su actuación en el ámbito regional o nacional. Los programas regionales o nacionales, a su vez, toman en cuenta la dimensión de estas políticas y se aseguran que exista coherencia, que no haya contradicciones ni se creen distorsiones entre los objetivos regional, nacional e internacional.

**PE 11. Hasta qué punto la estrategia regional de la CE en AL es complementaria con otras acciones desarrolladas por los estados miembros y por otras agencias donantes?. (COMPLEMENTARIEDAD)**

### **Racionalidad**

La CE, en su diseño estratégico, debería haber tomando en cuenta las acciones que también son ejecutadas a nivel regional por los estados miembros de la UE y por otras agencias internacionales o bilaterales de cooperación regional. La complementariedad entre iniciativas derivadas de la participación de varias fuentes debería reflejarse en una ampliación de los impactos y de los beneficios, en una mejor utilización de las ventajas comparativas que cada institución tiene y en la utilización eficiente de los recursos evitando la duplicidad de acciones por parte de los donantes.

### 5.3 Matriz de Evaluación

|                    | Pregunta                                                                                                                                                             | Criterios evaluativos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Indicadores                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Fuentes de información                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>PERTINENCIA</b> | <b>PE 1.</b> Hasta qué punto la <u>estrategia regional</u> de la CE responde a las prioridades acordadas y/o establecidas en las instancias del diálogo birregional? | <p>Grado en que las instituciones de LA han participado en la identificación de las áreas y en la definición de los programas y proyectos</p> <p>Grado de relación existente entre las prioridades acordadas en las instancias del diálogo birregional y las necesidades e intereses de la región latinoamericana</p> <p>Grado en que los programas y proyectos tienen en cuenta la situación regional: asimétrica, y con relativa inestabilidad política y económica, y con diferente grado de desarrollo institucional.</p> <p>Importancia atribuida a las instancias de diálogo birregional (Conferencias UR-GRIO, cumbres birregionales, conferencias ministeriales subregionales) para definir las prioridades de acción en LA</p> | <p>Valoración de los stakeholders (UE y AL) en la definición de los objetivos de prioridad regional en los programas de UE</p> <p>Verificación de la concordancia entre los objetivos y prioridades regionales de LA con los objetivos y prioridades en los programas de CE</p> <p>Percepción regional de la pertinencia de los programas de la estrategia de la CE para contribuir en los objetivos acordados.</p> <p>Valoración de los partícipes (UE y AL) sobre la validez y pertenencia de las instancias de diálogo regional en la definición de la estrategia regional de cooperación.</p> <p>Existencia de acciones de la CE para reducir los efectos asimétricos y los efectos originados por catástrofes naturales y por situaciones traumáticas en el campo social y económico</p> | <p>Revisión de documentos relacionados a los acuerdos de cooperación, a la definición de objetivos y a la programación de la estrategia.</p> <p>Entrevistas con funcionarios de la CE en Bruselas y en las Delegaciones</p> <p>Entrevistas con contrapartes regionales y representantes oficiales, del foros políticos y sociedad civil</p> <p>Entrevista con representantes de instituciones regionales, investigadores de institutos académicos, de la sociedad civil y de empresas.</p> <p>Revisión de documentos de evaluación</p> <p>Aplicación postal y directa de cuestionarios de opinión.</p> |
|                    | <b>PE2.</b> Hasta qué punto los <u>instrumentos diseñados</u> y ejecutados en aplicación de la estrategia responden a las prioridades                                | <p>Grado de consistencia entre la programación e identificación de los instrumentos y las prioridades y objetivos acordados</p> <p>Grado de adecuación/pertinencia de los</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <p>Valoración de los stakeholders sobre la programación y formulación de las acciones para el desarrollo social, institucional, económico y</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | <p>Documentos de consulta sobre la programación a las autoridades regionales, subregionales y bi-laterales.</p> <p>Estudios de soporte en la</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

|                   |                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                   | establecidas en dicha estrategia?                                                                                          | <p>instrumentos de cooperación al desarrollo a las prioridades establecidas en la estrategia regional</p> <p>Grado de adecuación de los programas birregionales a las necesidades de AL y de la CE.</p> <p>Grado de pertinencia y de adecuación de las redes al contexto y a la problemática regional</p>                                                                                                                                                 | <p>humano.</p> <p>Verificación con los usuarios sobre la pertinencia de los instrumentos económicos y comerciales elegidos para la ejecución de las iniciativas.</p> <p>Evidencia y ejemplos de utilización de los instrumentos por parte de los usuarios.</p>                                                                   | <p>selección de los instrumentos</p> <p>Misiones de identificación y consulta con las autoridades locales, sociedad civil e instituciones participantes.</p> <p>Entrevistas a las agencias de implementación, a los usuarios y a los beneficiarios.</p> <p>Entrevistas a los funcionarios de Bruselas y a las delegaciones.</p> <p>Revisión de documentos de evaluación</p> <p>Aplicación postal y directa de cuestionarios de opinión</p> <p>Revisión de los PIN y de los PIR subregionales.</p> <p>Revisión de informes y de documentos de otras agencias i.e. BID, CEPAL sobre las prioridades de AL</p> |
| <b>EFICIENCIA</b> | <b>PE3.</b> En qué medida la <u>gestión de los programas regionales</u> ha influenciado en la obtención de los resultados? | <p>Evidencia de mecanismos y estructuras en la CE dedicados a la gestión de los programas regionales y birregionales.</p> <p>Grado de cumplimiento y eficacia en la aplicación de las directivas y procedimientos referentes a las fases del ciclo del proyecto; desde la programación estratégica hasta la gestión y seguimiento de los programas, y desde la identificación de necesidades y beneficiarios hasta la definición de los instrumentos.</p> | <p>Grado de seguimiento y de intervención de las estructuras de la CE en la gestión de los programas regionales.</p> <p>Grado de participación local en la gestión de los programas y en la obtención de resultados</p> <p>Evidencia de un diálogo continuo entre los gestores de la CE y los demás actores de los programas</p> | <p>Revisión de documentos de monitoreo y de evaluación.</p> <p>Revisión de las estructuras de gestión de la CE</p> <p>Informes de seguimiento de los proyectos.</p> <p>Entrevistas a las agencias de implementación y a los beneficiarios</p> <p>Aplicación de cuestionario directo y postal a las</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

|                     |                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                     |                                                                                                                                                                                                                | <p>Evidencia que soportan las decisiones sobre la gestión descentralizada (out-sourcing) de los programas regionales y birregionales</p> <p>Grado de participación y consulta intra y extra EC sobre las actividades de programación y sobre la definición de prioridades.</p> <p>Grado de adaptabilidad de las normas, reglamentos y procedimientos para la realización de estrategias regionales.</p>                                                                                                                | <p>Tiempo transcurrido entre la aprobación de la estrategia y la implementación de los programas</p> <p>Adecuado acceso a información suficiente sobre el avance de los instrumentos</p> <p>Verificación de la adecuación de los procedimientos de programación a la realidad institucional y al contexto local</p> <p>Tiempo necesario para dar respuesta a factores que necesitan cambios y/o adecuaciones</p> <p>Desarrollo de las acciones de monitoreo y evaluación de proyectos</p> | <p>delegaciones</p> <p>Revisión de los mecanismos y de los instrumentos de implementación i.e. normas, reglamentos guías, etc.</p> <p>Entrevistas a los administradores de los programas regionales en la CE</p> <p>Revisión de los documentos de monitoreo y evaluación.</p>                                                                                                                                                                                     |
| <b>EFFECTIVIDAD</b> | <p><b>PE4.</b> Hasta qué punto, la ejecución de los programas birregionales (horizontales) han contribuido a conseguir los <u>resultados previstos</u> en materia económica, social, cultural y educativa?</p> | <p>Grado de participación de la sociedad civil en los programas birregionales</p> <p>Grado de utilización de los programas horizontales por las empresas, por los gobiernos locales, por los centros educativos y de formación, y por los centros empresariales</p> <p>Evidencia de un incremento de las relaciones entre instituciones representativas de la UE y de AL</p> <p>Evidencia de la existencia de redes que estén promoviendo la integración con la UE y a favor de la inter-relación latinoamericana.</p> | <p>Percepción de los beneficiarios sobre la validez de los resultados de los programas birregionales en los objetivos propuestos.</p> <p>Grado de cumplimiento técnico y financiero de los resultados previstos</p> <p>Incremento de las relaciones inter-institucionales en AL y entre instituciones de AL y la UE</p> <p>Numero de redes que integra AL con UE y número que integra AL.</p>                                                                                             | <p>Revisión de los informes de monitoreo y de evaluación</p> <p>Entrevistas a los usuarios y a las agencias de implementación</p> <p>Aplicación de cuestionarios directos y postales a las delegaciones y a las agencias de implementación.</p> <p>Entrevistas a las delegaciones, organizaciones sociales, y otras instituciones relevantes (i.e universidades) sobre la proyección social de los programas de la CE.</p> <p>Entrevistas a organizaciones de</p> |

|                |                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                |                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <p>Expresiones de la sociedad civil y aumento de participación en el panorama político de LA.</p> <p>Participación de los países pobres o de las ciudades/regiones mas pobres en los programas horizontales</p>                                                                                                                                                                                                                                | la sociedad civil, gobiernos locales y ONGs.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>IMPACTO</b> | <p><b>PE5.</b> En qué medida la implementación de los programas de la Comisión Europea ha <u>fortalecido las instituciones de AL con miras a mejorar la integración regional?</u></p> | <p>Evidencia de un desarrollo institucional que promueva la integración</p> <p>Evidencia de la contribución de la CE con acciones que estén dirigidas a luchar contra la pobreza.</p> <p>Evidencia de que las redes de contacto entre organizaciones e instituciones no gubernamentales se han consolidado, favoreciendo el camino hacia la integración regional y la inter-relación con la UE</p> <p>Evidencias y magnitud de fortalecimiento de instituciones regionales y subregionales que están trabajando para resolver los problemas ligados a la convergencia social</p> | <p>Evolución en las negociaciones y en los acuerdos de integración entre los dos bloques y entre las organizaciones subregionales</p> <p>Preparación y desarrollo de acuerdos y compromisos entre las instituciones regionales de AL y con la UE</p> <p>Existencia de proyectos que promuevan la integración, y la lucha contra la pobreza.</p> <p>Participación de zonas y/o ciudades marginales en los programas de ayuda y cooperación.</p> | <p>Revisión de programas y proyectos que fomenten el fortalecimiento de las instituciones regionales (MERCOSUR, CAN, SICA)</p> <p>Revisión de presupuestos que financien la consolidación de las instituciones regionales, subregionales</p> <p>Emisión de acuerdos, normas y comunicaciones inter-institucionales e intra-regionales.</p> <p>Cantidad y calidad de proyectos dirigidos a promover la integración y la lucha contra la pobreza.</p> <p>Documentos que evidencien una agenda de participación y consulta local en las negociaciones, en la programación y en la implementación de las iniciativas.</p> |
|                | <p><b>PE6.</b> En qué medida la implementación de los programas de la CE contribuye a AL en su lucha contra la</p>                                                                    | <p>Evidencia de un desarrollo institucional que promueva la lucha contra la pobreza</p> <p>Evidencia de la contribución de la CE con acciones que estén dirigidas a luchar</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <p>Evolución positiva de los indicadores de pobreza en las áreas donde trabaja la CE.</p> <p>Existencia de proyectos que</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <p>Revisión de programas y proyectos que fomenten el fortalecimiento de las instituciones regionales trabajando en la lucha contra la</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

|  |                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | pobreza?                                                                                                                                                                                                | <p>contra la pobreza.</p> <p>Evidencia de participación de los sectores marginales o desfavorecidos en los programas de la CE.</p> <p>Evidencias y magnitud de fortalecimiento de instituciones regionales y subregionales que están trabajando para resolver los problemas ligados a la convergencia social</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <p>promuevan la lucha contra la pobreza.</p> <p>Participación de zonas y/o ciudades marginales en los programas de ayuda y cooperación.</p> <p>Existencia de instituciones consolidadas que promueven la lucha contra la pobreza</p>                                                                                                                                                                                                                                            | <p>pobreza</p> <p>Existencia de recursos que financien la lucha contra la pobreza.</p> <p>Programas gubernamentales que promuevan acciones en favor de la convergencia social.</p> <p>Cantidad y calidad de proyectos dirigidos a promover la integración y la lucha contra la pobreza.</p> <p>Documentos que evidencien una agenda de participación y consulta local en las negociaciones, en la programación y en la implementación de las iniciativas.</p> |
|  | <p><b>PE7.</b> Hasta qué punto, mediante las acciones ejecutadas por la Comisión, se han cumplido los <u>objetivos de lograr una asociación estratégica entre la Unión Europa y América Latina?</u></p> | <p>Grado de asociación mediante el cumplimiento de las cuatro dimensiones estrategias definidas (económica, político institucional, social y de inter.-relación/coyuntural</p> <p>Evidencia de una mayor vinculación comercial y política a nivel intra regional y con la UE</p> <p>Evidencia de una mayor asociación inter.-institucional entre la UE y AL.</p> <p>Participación mas consolidada de AL y en sintonía con la UE en los foros internacionales (UN, OMC, OAE)</p> <p>Evidencia de vínculos y redes entre las instituciones gubernamentales, empresas, y organismos de la sociedad civil que favorezcan la Inter.-relación y la</p> | <p>Cumplimiento técnico y financiero de las cuatro dimensiones estratégicas</p> <p>Percepción de los participantes y beneficiarios sobre los resultados obtenidos en cuanto a su asociación con la UE. y con AL</p> <p>Evidencia de fortalecimiento comercial intra AL y con la UE</p> <p>Evidencia de una posición común entre la UE y AL en la participación de foros internacionales</p> <p>Evidencia de acuerdos y proyectos que promueven la vinculación institucional</p> | <p>Revisión del cumplimiento presupuestario, programado, contratado y pagado.</p> <p>Revisión de los informes de los proyectos</p> <p>Revisión de los informes de evaluación y de monitoreo</p> <p>Entrevistas a las delegaciones y a las instituciones locales</p> <p>Entrevistas a las agencias de implementación</p> <p>Entrevistas a los beneficiarios</p> <p>Número de redes establecidas, número de acuerdos</p>                                        |

|                       |                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                       |                                                                                                                                                | <p>comunicación con la UE.</p> <p>Evidencia de que los programas birregionales han contribuido a mantener la democracia, a reducir la pobreza en AL, y a mejorar el respeto a los DDHH.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <p>central y des-centralizada.</p> <p>Participación de la CE en los foros sobre la paz, en contra del narcotráfico y en favor del respeto a los DDHH</p> <p>Evidencia de un mayor flujo de relaciones y comunicaciones y de un mejor acuerdo de convenios y de tratados de cooperación entre la UE y AL</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <p>comerciales bajo los programas, número de participantes directos, numero de instituciones vinculadas, etc.</p> <p>Documentos sobre la existencia de una posición común entre AL y la UE en los foros internacionales.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>SOSTENIBILIDAD</b> | <b>PE 8.</b> Hasta qué punto los <u>resultados</u> generados por las acciones de los programas de la Comisión Europea son <u>sostenibles</u> ? | <p>Evidencia de la auto-sostenibilidad de las acciones desarrolladas a nivel de instituciones y a nivel de beneficiarios</p> <p>Evidencia de implantación de estructuras como las redes que soportan la aplicación de los programas regionales y birregionales</p> <p>Grado de autonomía técnica y financiera de las redes, y de las instituciones locales que desarrollan y ejecutan los programas de la estrategia, con respecto a la financiación externa o de la CE.</p> <p>Grado de participación técnica y financiera de empresas y de instituciones en la implementación y gestión de los programas</p> | <p>Capacidad autónoma de replicar los programas de la CE.</p> <p>Grado de actividad en las acciones entre instituciones y beneficiarios en los programa de CE</p> <p>Evidencia de participación financiera local en los costes de los programas.</p> <p>Verificación de aportes o de contribuciones técnicas para la ejecución de los programas.</p> <p>Percepción de los stakeholders sobre el Interés de continuación de las programas bilaterales y subregionales</p> <p>Verificación de vínculos económicos, sociales, culturales, y educativos autónomos (o que sigan operando sin la contribución de la CE</p> | <p>Documentos que evidencien la continuidad de los programas (i.e. planes de acción)</p> <p>Documentos que evidencien el compromiso organizativo, técnico y financiero en la aplicación y desarrollo futuro de los programas</p> <p>Documentos que muestren el grado de vinculación económica, cultural, institucional y social intra y extra-regional</p> <p>Evidencia de “apropiación” de los programas por parte de los participantes (i.e. presupuestaria, organizativa, programática, etc.)</p> <p>Entrevistas con las agencias de implementación y con las instituciones beneficiarias.</p> |
| <b>COORDINACIÓN Y</b> | <b>PE 9.</b> En qué medida                                                                                                                     | Grado en el que los programas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Evidencia de duplicación entre                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Revisión de documentos de                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |

|                   |                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>COHERENCIA</b> | los <u>programas regionales son coordinados</u> con los programas sub regionales y con los programas bilaterales?                                                                                                                           | <p>birregionales están coordinados con los programas sub regionales y con los programas bilaterales</p> <p>Existencia de intervenciones y actividades comunes en los PIN y en el PIR en los que se establecen sinergias y objetivos comunes de lograr la integración y de fomentar el desarrollo económico, social y humano de LA</p> <p>Evidencia de que hay programas y proyectos complementarios a los objetivos comunes de la cooperación y desarrollo regional</p> <p>Evidencia de que los programas de la estrategia son coherentes con los acuerdos alcanzados entre los dos bloques: con las necesidades de AL y con los objetivos de la UE</p> | <p>los programas regionales , subregionales y bilaterales</p> <p>Evidencia de sinergia entre los programas regionales , subregionales y nacionales</p> <p>Grado de participación de las diferentes estructuras de la CE (en Bruselas y en las delegaciones) para coordinar la programación e implementación del programa regional</p>                                                                                                                 | <p>programación regional, subregional y bilateral.</p> <p>Revisión de los mecanismos de coordinación intra CE a nivel de AL y a nivel de Bruselas</p> <p>Revisión de normas y procedimientos existentes sobre la coordinación de programas regionales</p> <p>Entrevistas a las delegaciones y a los funcionarios de la CE en Bruselas</p> <p>Entrevistas a agencias de implementación</p> <p>Aplicación de cuestionario directo y postal a las delegaciones y al GRULA</p> |
|                   | <b>PE 10.</b> Hasta qué punto hay coherencia entre los objetivos de la cooperación regional con el actual proceso de desarrollo y con las políticas de la CE con dimensión internacional, como son el medio ambiente, comercio, y agrícola? | <p>Grado de coherencia de la aplicación de las políticas de dimensión internacional en AL (agrícola, comercio), con respecto a los objetivos de integración y cooperación.</p> <p>Grado de coherencia de la aplicación de la política del medio ambiente y su coordinación con los programas subregionales y nacionales</p> <p>.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <p>Grado en el que las políticas y programas de dimensión internacional de la CE se toman en cuenta en los programas regionales</p> <p>Grado en el que las políticas y programas de dimensión internacional toman en cuenta el desarrollo asimétrico de AL.</p> <p>Evidencia de coordinación sobre la ejecución de las políticas con dimensión internacional</p> <p>Evidencia de participación de las políticas de dimensión internacional en los</p> | <p>Ejemplos de implementación coordinada de políticas de dimensión internacional en AL</p> <p>Casos de coordinación entre las direcciones de la CE en la aplicación de programas y políticas de dimensión internacional</p> <p>Revisión de los mecanismos de coordinación intra CE a nivel de AL y a nivel de Bruselas</p> <p>Revisión de normas y procedimientos existentes sobre la coordinación de programas y políticas de dimensión</p>                               |

|                          |                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                          |                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                   | programas bilaterales y subregionales                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | internacional<br><br>Entrevistas a las delegaciones y a los funcionarios de la CE en Bruselas<br><br>Entrevistas a agencias de implementación<br><br>Aplicación de cuestionario directo y postal a las delegaciones y al GRULA                                                                                                                                                 |
| <b>COMPLEMENTARIEDAD</b> | <b>PE11.</b> Hasta qué punto la estrategia regional de la CE es complementaria con otras acciones desarrolladas por los estados miembros y por otras agencias donantes | Grado de consulta de la programación de actividades y proyectos con otras agencias y con los EM.<br><br>Grado de complementariedad entre estrategias de la CE y la de otros donantes<br><br>Grado de complementariedad en la definición de prioridades y acciones | Evidencia de acciones que documenten la complementariedad entre las acciones de la CE con los EM y con otras agencias de cooperación<br><br>Existencia de mecanismos de coordinación entre la CE, los EM y otras agencias internacionales sobre las acciones regionales.<br><br>Existencia de acciones comunes y complementarias en la ejecución de proyectos | Revisión de los programas y estrategias de los EM y de otras agencias de cooperación en el contexto regional<br><br>Revisión de proyectos de financiación multilateral<br><br>Percepción de la CE y de los otros donantes sobre la complementariedad de las acciones.<br><br>Revisión de la distribución de recursos de los EM y de otros donantes a los proyectos regionales. |

## 6 PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA FASE DE CAMPO

La metodología propuesta está en sintonía con las indicaciones establecidas en los Términos de Referencia de esta evaluación y contiene los elementos requeridos para recopilar información adicional, realizar entrevistas, visitar proyectos y para dar respuesta inicial a las preguntas evaluativas. Asimismo, esta fase metodológica se articula con las fases precedentes y retoma las hipótesis formuladas en la Fase de Escritorio. El desarrollo metodológico está soportado por instrumentos que estructuran el acopio de información y la ejecución de entrevistas mediante la elaboración de cuestionarios predefinidos y de indicadores que sostengan los argumentos requeridos para contribuir a la respuesta de las preguntas y para contribuir a la Fase de Síntesis.

### 6.1 Consideraciones preliminares

La elaboración metodológica para abordar la Fase de Campo también ha requerido que se tome en cuenta un conjunto de factores que han incidido en la definición, conceptualización y en la programación de las actividades y de los tiempos en los que se tiene que cumplir la ejecución de esta fase.

#### - La segmentación y concentración territorial

La amplia gama de programas y proyectos de la cooperación regional que se desarrollan en AL están distribuidos, en la mayoría de los casos, en varias ciudades de un mismo país. Esta dispersión de las actividades representa un universo amplio y complejo y se caracteriza además por un diferente grado de participación de las ciudades en las actividades promovidas por la CE. Por lo tanto, a fin de estructurar una muestra representativa ha requerido realizar una segmentación de las acciones y del territorio donde éstas se ejecutan. La segmentación se ha desarrollado según criterios técnicos atribuidos a la selección de los proyectos y según criterios logísticos atribuidos al número de consultores que participan en este ejercicio, al tiempo asignado a esta fase, y en función de los recursos previstos para realizar las visitas de campo.

#### - La representatividad de la muestra frente a la lógica de intervención y de los objetivos de la estrategia.

Al confeccionar la muestra de países, ciudades y programas<sup>75</sup> que se han de visitar se ha tenido en cuenta la representatividad que ésta debe tener frente a las cuatro áreas identificadas en la lógica de intervención<sup>76</sup> y la representatividad de los programas horizontales birregionales; teniendo en cuenta las particularidades de cada uno de ellos y el mayor número de actividades que se desarrollan en el país/ciudad seleccionada. Al reflejar la muestra la lógica de intervención se tienen en cuenta también los grandes objetivos de la estrategia de la CE en América Latina.

#### - La representatividad institucional de las redes y de los programas horizontales frente a los objetivos y a los instrumentos

La definición de la muestra ha permitido por un lado seleccionar a instituciones representativas de la visión y la posición estratégica sobre el desarrollo regional de la CE y que tienen incidencia

<sup>75</sup> Se utiliza por facilidad el término programa, si bien es sabido que en algunos casos, como en Al-Invest, no existen programas propiamente dichos sino eventos organizados por entidades coordinadoras

<sup>76</sup> Económica, político-institucional, social y coyuntural-interdependencia

en el dialogo político y en las negociaciones entre ambos bloques. Asimismo, se han seleccionado algunas redes que reflejan los objetivos que pretende cumplir la estrategia de cooperación de la CE en AL, y por otro lado, programas que ofrecen la posibilidad de evidenciar la pertinencia, la eficiencia, la efectividad, el impacto y la sostenibilidad de sus acciones en el campo y territorios asignados. Asimismo, el estudio de las redes y los programas ha de permitir contrastar los aspectos referentes a la programación, gestión y coordinación de las intervenciones a nivel regional, subregional y/o bi-lateral, si este fuese el caso. La selección de las redes y programas se ha realizado bajo la elaboración de criterios de selección específicos a este ejercicio.

#### **- La complementariedad entre fases**

Tanto la representatividad de la muestra como la selección de los programas han tenido como punto de partida las investigaciones realizadas en la fase de escritorio. Asimismo, las entrevistas conducidas con los funcionarios gestores de los programas y proyectos, las consultas realizadas al GRULA y a algunas delegaciones de la CE en AL, han servido de input añadido a la selección de la muestra y de los proyectos. Por ello, en la fase de campo se introduce el elemento de complementariedad y de continuidad con las observaciones e hipótesis planteadas, tanto en las preguntas de evaluación como en la preparación de los cuestionarios de opinión remitidos durante la fase de estudio.

### **6.2 Los objetivos**

El objetivo de la visita de campo es recolectar información necesaria y adicional para contestar a las preguntas evaluativas, que han quedado definidas al final de la Fase de Escritorio<sup>77</sup>. El análisis de la información acopiada en esta fase junto con el análisis realizado en la Fase de Escritorio, permitirá la valoración de la estrategia de cooperación de la CE en AL que ha de llevarse a cabo durante la Fase de Síntesis. Además de este objetivo con la visita de campo se pretende obtener lo siguiente:

- Corroborar o rechazar las hipótesis generadas durante la fase de escritorio
- Recoger nuevas ideas y conceptos sobre la futura programación
- Recoger criterios conceptuales, técnicos y prácticos que puedan ayudar a los evaluadores en la elaboración de las conclusiones y las recomendaciones.

### **6.3 Los criterios y factores de selección y de definición de la muestra**

La definición de la muestra ha seguido un desarrollo secuencial, estructurado en las siguientes fases:

#### **i. Preparación de una matriz sintética de los programas horizontales birregionales**

Con la información proporcionada por los servicios de la CE encargados de la gestión de los programas horizontales biregionales y las páginas de internet específicas a cada uno de ellos se ha preparado una matriz sintética donde se muestra la distribución de los programas por países y por ciudades. Para los programas URBAL, AL-INVEST,

---

<sup>77</sup> Como referencia y complementariedad a la información se adjunta en el Anexo 1 la matriz de evaluación

ALFA y @LIS se ha tomado como dato el número de entidades coordinadoras y de participantes<sup>78</sup> y para el programa ALBAN el número total de becas por país.

**TABLA 16. DISTRIBUCIÓN DE LOS PROGRAMAS POR PAÍS Y CIUDAD, SEGÚN EL NÚMERO DE ENTIDADES COORDINADORAS, PARTICIPANTES Y DE BECAS OTORGADAS**

|                |                        | URBAL |        | AL-INVEST |        | ALFA  |        | ALBAN<br>(total becas por país) | @lis  |        | TOTAL |
|----------------|------------------------|-------|--------|-----------|--------|-------|--------|---------------------------------|-------|--------|-------|
|                |                        | COORD | PARTIC | COORD     | PARTIC | COORD | PARTIC |                                 | COORD | PARTIC |       |
| EUROPA         |                        |       |        |           |        |       |        |                                 |       |        |       |
| Francia        | Sophia-Antipolis Cedex |       |        |           |        |       |        |                                 | 1     |        | 1     |
| Reino Unido    | Oxford                 |       |        |           |        |       |        |                                 | 1     |        | 1     |
| Portugal       | Porto                  |       |        |           |        |       |        | 1                               |       |        | 1     |
| AMERICA LATINA |                        |       |        |           |        |       |        |                                 |       |        |       |
| Argentina      | Buenos Aires           |       |        | 13        |        | 3     |        |                                 |       | 4      | 20    |
|                | Cuyo                   |       |        |           |        | 2     |        |                                 |       |        | 2     |
|                | Bahía Blanca           | 1     |        |           |        | 1     |        |                                 |       |        | 2     |
|                | Lanús                  |       |        |           |        | 1     |        |                                 |       |        | 1     |
|                | Córdoba                |       |        | 6         |        | 1     |        |                                 |       |        | 7     |
|                | Mar del Plata          | 1     |        | 12        |        | 3     |        |                                 |       |        | 16    |
|                | Mendoza                |       |        | 7         |        |       |        |                                 |       |        | 7     |
|                | Rosario                | 3     |        |           |        |       |        |                                 |       |        | 3     |
|                | Trelew                 | 1     |        |           |        |       |        |                                 |       | 1      | 2     |
|                | Posadas                | 1     |        |           |        |       |        |                                 |       |        | 1     |
|                | La Pampa               |       |        |           |        |       |        |                                 |       | 1      | 1     |
|                | San salvador de Jujuy  |       |        |           |        |       |        |                                 |       | 1      | 1     |
|                | Bariloche              |       |        |           |        |       |        |                                 |       | 1      | 1     |
|                |                        | 7     | 36     | 38        | 4,400  | 11    | 52     | 115                             |       | 8      | 4,667 |
| Bolivia        | La Paz                 |       |        |           |        |       |        |                                 |       | 3      | 3     |
|                | Potosí                 |       |        |           |        |       |        |                                 |       | 2      | 2     |
|                | Sucre                  |       |        |           |        |       |        |                                 |       | 1      | 1     |
|                | Santa Cruz             |       |        | 3         |        |       |        |                                 |       |        | 3     |
|                |                        | 0     | 24     | 3         | 300    | 0     | 0      | 15                              | 0     | 6      | 348   |
| Brasil         | Brasilia               |       |        | 22        |        | 2     |        |                                 |       | 1      | 25    |
|                | Sao Paulo              | 4     |        |           |        | 2     |        |                                 |       | 5      | 11    |
|                | Rio de Janeiro         |       |        |           |        | 3     |        |                                 |       | 5      | 8     |
|                | Mogi das Cruzes        |       |        |           |        | 1     |        |                                 |       |        | 1     |
|                | Cuyo                   |       |        |           |        | 1     |        |                                 |       |        | 1     |

<sup>78</sup> En el caso de Urbal, Al-invest y Alfa disponemos sólo del total de entidades participantes por país, y no desagregado por ciudad.

|            |                     |    |    |    |       |    |    |     |   |    |       |
|------------|---------------------|----|----|----|-------|----|----|-----|---|----|-------|
|            | Caxias do Sul       | 1  |    |    |       | 1  |    |     |   |    | 2     |
|            | Belem               |    |    |    |       | 1  |    |     |   |    | 1     |
|            | Diadema             | 2  |    |    |       |    |    |     |   |    | 2     |
|            | Santo Andre         | 1  |    |    |       |    |    |     |   |    | 1     |
|            | Belo Horizonte      | 2  |    |    |       |    |    |     | 5 |    | 7     |
|            | Rio Claro           | 1  |    |    |       |    |    |     |   |    | 1     |
|            | Florianopolis       | 1  |    |    |       |    |    |     | 1 |    | 2     |
|            | Porto Alegre        | 2  |    | 2  |       |    |    |     | 4 |    | 8     |
|            | Jacareí             | 1  |    |    |       |    |    |     |   |    | 1     |
|            | Rio Grande da Serra | 1  |    |    |       |    |    |     |   |    | 1     |
|            | Guarulhos           | 2  |    |    |       |    |    |     |   |    | 2     |
|            | Maruípe             |    |    |    |       |    |    |     | 1 |    | 1     |
|            | Salvador            |    |    |    |       |    |    |     | 1 |    | 1     |
|            | Recife              |    |    |    |       |    |    |     | 1 |    | 1     |
|            | Aracujo             |    |    |    |       |    |    |     | 1 |    | 1     |
|            | Sao Luis            |    |    |    |       |    |    |     | 1 |    | 1     |
|            |                     | 18 | 44 | 24 | 3,400 | 11 | 59 | 277 |   | 26 | 3,859 |
| Chile      | Santiago            | 2  |    | 13 |       | 5  |    |     | 1 | 6  | 27    |
|            | Valparaíso          | 2  |    |    |       | 2  |    |     |   | 1  | 5     |
|            | Concepción          | 1  |    |    |       | 7  |    |     |   |    | 8     |
|            | Talca               |    |    |    |       | 1  |    |     |   |    | 1     |
|            | Valdivia            |    |    |    |       | 1  |    |     |   |    | 1     |
|            | Lota                | 1  |    |    |       |    |    |     |   |    | 1     |
|            | Arica               | 1  |    |    |       |    |    |     |   |    | 1     |
|            | Viña del Mar        | 2  |    |    |       |    |    |     |   |    | 2     |
|            | Puerto Montt        | 1  |    |    |       |    |    |     |   |    | 1     |
|            | Calama              | 1  |    |    |       |    |    |     |   |    | 1     |
|            | Maule               | 1  |    |    |       |    |    |     | 1 |    | 2     |
|            | Temuco              |    |    |    |       |    |    |     | 1 |    | 1     |
|            |                     | 12 | 32 | 13 | 1,350 | 16 | 30 | 87  | 1 | 9  | 1,550 |
| Colombia   | Bogotá              |    |    | 7  |       | 2  |    |     | 1 | 8  | 18    |
|            | Antioquia           |    |    |    |       | 2  |    |     |   |    | 2     |
|            | Cali                |    |    |    |       | 2  |    |     |   | 3  | 5     |
|            | Ibague              |    |    |    |       | 1  |    |     |   |    | 1     |
|            | Medellín            | 1  |    | 1  |       |    |    |     |   |    | 2     |
|            | Manizales           | 1  |    | 1  |       |    |    |     |   |    | 2     |
|            | Cartagena de Indias | 1  |    | 1  |       |    |    |     |   |    | 2     |
|            | Popoyán             |    |    |    |       |    |    |     |   | 4  | 4     |
|            | Bucaramanga         |    |    |    |       |    |    |     |   | 1  | 1     |
|            |                     | 3  | 31 | 10 | 850   | 7  | 25 | 150 | 1 | 16 | 1,093 |
| Costa Rica | San José            |    |    | 2  |       | 6  |    |     |   | 2  | 10    |
|            | Heredia             |    |    |    |       |    |    |     |   | 1  | 1     |
|            |                     | 0  | 2  | 2  | 175   | 6  | 11 | 17  |   | 3  | 216   |
| Cuba       | La Habana           | 1  |    |    |       | 3  |    |     |   | 6  | 10    |

|               |                 |    |     |     |        |    |     |       |   |     |        |
|---------------|-----------------|----|-----|-----|--------|----|-----|-------|---|-----|--------|
|               | Santa Clara     |    |     |     |        | 1  |     |       |   |     | 1      |
|               |                 | 1  | 1   | 0   | 1      | 4  | 16  | 20    |   | 6   | 49     |
| Ecuador       | Quito           | 1  |     |     |        | 1  |     |       |   | 13  | 15     |
|               | Guayaquil       |    |     | 4   |        |    |     |       |   |     | 4      |
|               | Cuenca          | 2  |     |     |        |    |     |       |   |     | 2      |
|               |                 | 3  | 32  | 4   | 675    | 1  | 8   | 18    |   | 13  | 754    |
| El Salvador   | San salvador    |    |     | 2   |        |    |     |       |   | 2   | 4      |
|               |                 | 0  | 12  | 2   | 196    | 0  | 4   | 6     |   | 2   | 222    |
| Guatemala     | Guatemala       |    |     | 4   |        |    |     |       |   | 5   | 9      |
|               |                 | 0  | 5   | 4   | 280    | 0  | 3   | 4     |   | 5   | 301    |
| Honduras      | Tegucigalpa     |    |     | 2   |        |    |     |       |   | 3   | 5      |
|               |                 | 0  | 2   | 2   | 195    | 0  | 2   | 6     |   | 3   | 210    |
| Mexico        | Mexico city     | 1  |     | 15  |        |    |     |       |   | 6   | 22     |
|               | Monterrey       |    |     | 10  |        | 1  |     |       |   | 1   | 12     |
|               | Puebla          |    |     |     |        | 1  |     |       |   |     | 1      |
|               | Guadalajara     | 1  |     |     |        |    |     |       |   |     | 1      |
|               | Ciudad victoria | 1  |     |     |        |    |     |       |   |     | 1      |
|               |                 | 3  | 15  | 25  | 4,000  | 2  | 45  | 164   |   | 7   | 4,261  |
| Nicaragua     | Managua         |    |     | 3   |        |    |     |       |   | 4   | 7      |
|               | León            |    |     |     |        |    |     |       |   | 1   | 1      |
|               |                 | 0  | 5   | 3   | 275    | 0  | 5   | 3     |   | 5   | 296    |
| Panamá        | Panama city     |    |     | 2   |        |    |     |       |   | 2   | 4      |
|               | David           |    |     |     |        |    |     |       |   | 1   | 1      |
|               |                 | 0  | 3   | 2   | 175    | 0  | 2   | 8     |   | 3   | 193    |
| Paraguay      | Asunción        |    |     | 4   |        |    |     |       |   | 2   | 6      |
|               |                 | 0  | 4   | 4   | 350    | 0  | 4   | 6     |   | 2   | 370    |
| Perú          | Lima            | 4  |     | 2   |        |    |     |       |   | 9   | 15     |
|               | Moro            | 1  |     |     |        |    |     |       |   |     | 1      |
|               | Arequipa        | 1  |     |     |        |    |     |       |   |     | 1      |
|               | Chapapoyas      |    |     |     |        |    |     |       |   | 1   | 1      |
|               |                 | 6  | 35  | 2   | 115    | 0  | 19  | 55    |   | 10  | 242    |
| Uruguay       | Montevideo      | 2  |     | 5   |        | 4  |     |       |   | 8   | 19     |
|               | Tacuarembó      | 1  |     |     |        |    |     |       |   |     | 1      |
|               |                 | 3  | 5   | 5   | 1,100  | 4  | 8   | 16    |   | 8   | 1,149  |
| Venezuela     | Caracas         |    |     | 3   |        | 2  |     |       |   | 4   | 9      |
|               |                 | 0  | 13  | 3   | 280    | 2  | 8   | 63    |   | 4   | 373    |
| Total general |                 | 56 | 301 | 146 | 18,117 | 64 | 301 | 1,030 | 2 | 136 | 20,153 |

Fuente: Programas centralizados para América latina: participación por país de América Latina (Unidad E/2 de EuropeAid, 09/2004) & página web de EuropeAid

ii. **Determinación de la importancia relativa de los programas en cada país y ciudad**

La matriz ha permitido determinar la importancia relativa que tiene cada programa en cada país. Con esto se ha logrado obtener por un lado el peso relativo de cada programa y, por otro lado, se ha obtenido un ranking de la importancia de los programas por país. Para obtener el ranking, en cada país se han incluido aquellos programas que tienen el mayor porcentaje de participación y que sumados pueden llegar por lo menos a representar en torno al 70% de participación, excepto @LIS donde se observa una gran dispersión entre los países con un bajo grado de participación. La siguiente tabla resume los resultados de la muestra seleccionada.

**TABLA 17. IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS PROGRAMAS HORIZONTALES, SEGÚN SU GRADO DE PARTICIPACION POR PAÍS** <sup>79</sup>

| URBAL        | % / Total   | AL-INVEST    | % / Total   | ALFA         | % / Total   | ALBAN        | % / Total   | @LIS         | % / Total |
|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-----------|
| Brazil       | 38.9        | Argentina    | 26.6        | Chile        | 25          | Brazil       | 26.8        | Brazil       | 19.1      |
| Chile        | 21.4        | Brazil       | 16.8        | Brazil       | 17.1        | Mexico       | 15.9        | Colombia     | 12        |
| Argentina    | 12.5        | Mexico       | 17.5        | Argentina    | 17.1        | Colombia     | 14.6        | Ecuador      | 9.5       |
|              |             | Chile        | 9.5         | Colombia     | 11          | Argentina    | 11,2        | Perú         | 7.4       |
|              |             |              |             |              |             |              |             | Argentina    | 6         |
|              |             |              |             |              |             |              |             | Uruguay      | 6         |
| <b>Total</b> | <b>72.8</b> | <b>Total</b> | <b>70.4</b> | <b>Total</b> | <b>70.2</b> | <b>Total</b> | <b>68.5</b> | <b>Total</b> | <b>60</b> |

Fuente: Programas centralizados para América latina: participación por país de América Latina (Unidad E/2 de EuropeAid, 09/2004) & página web de EuropeAid

Asímismo la muestra recoge la importancia relativa en función al número de coordinadores existentes para cada programa.

**TABLE 17.A. IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS PAÍSES SEGÚN EL NÚMERO DE COORDINADORES DE LOS PROGRAMAS**

| URBAL        | % / Total     | AL-INVEST    | % / Total     | ALFA         | % / Total     | @LIS         | % / Total     |
|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|
| Brasil       | 32.1%         | Argentina    | 26.0%         | Chile        | 25.0%         | Brasil       | 26.9%         |
| Chile        | 21.4%         | Brasil       | 16.4%         | Brasil       | 17.2%         | Mexico       | 15.9%         |
| Argentina    | 12.5%         | Mexico       | 17.1%         | Argentina    | 17.2%         | Argentina    | 11.5%         |
| Peru         | 10.7%         | Chile        | 8.9%          | Colombia     | 10.9%         | Chile        | 8.4%          |
|              | 0.0%          | Colombia     | 6.8%          |              |               | Peru         | 5.3%          |
|              |               |              |               |              |               | Uruguay      | 1.7%          |
|              |               |              |               |              |               | Nicaragua    | 0.3%          |
| <b>Total</b> | <b>76.8 %</b> | <b>Total</b> | <b>75.3 %</b> | <b>Total</b> | <b>70.3 %</b> | <b>Total</b> | <b>70.0 %</b> |

Fuente: Programas centralizados para América latina: participación por país de América Latina (Unidad E/2 de EuropeAid, 09/2004) & página web de EuropeAid

La combinación de ambos criterios ha permitido definir la muestra objetivo.

<sup>79</sup> Para URBAL, AL-INVEST y ALFA: Importancia relativa sobre el número total de proyectos

Para ALBAN: Sobre el número total de becas

Para ALIS: Sobre el número total de instituciones participantes

**iii. Determinación de la muestra en función de la representatividad institucional sobre la integración regional**

En la definición de la muestra se ha considerado además la visita a las sedes de las organizaciones subregionales y a las correspondientes delegaciones encargadas de la ejecución de esos programas. En Uruguay se encuentra la sede de MERCOSUR, en Perú está la Comunidad Andina y en El Salvador se encuentra el Sistema de Integración Centroamericano (SICA). A pesar de que Chile y México son importantes usuarios de los programas birregionales, éstos no son representativos desde el punto de vista institucional regional, por lo que han sido excluidos de la muestra objetivo.

**iv. La visión latinoamericana sobre la integración y la cooperación con la CE**

La muestra seleccionada ha priorizado el encuentro con *personalidades representativas de las instancias latinoamericanas que conducen la integración y que son participantes en el proceso de diálogo con la CE*. Se ha tomado en cuenta una muestra que proporciona la visión regional y subregional de AL. El criterio ha sido seleccionar participantes y representantes regionales y nacionales de los parlamentos, de los ministerios de relaciones exteriores, de funcionarios miembros del Palatino, del Grupo de Río, y personalidades encargadas de asesorar en las negociaciones con la CE. Aquí nuevamente se ha aplicado el criterio de exclusión a México y Chile por su poca relevancia en cuanto a la integración regional.

**v. La logística y la disponibilidad de recursos**

Ante la imposibilidad de visitar todos los países de AL, limitados por el tiempo disponible, y por los recursos financieros y humanos asignados, se han seleccionado grupos de países vecinos o que tengan relativa facilidad de movilidad.

**vi. Disponibilidad de información.**

Muchos de los programas horizontales birregionales han sido objeto de evaluaciones y de supervisiones continuas. Por ello, en la definición de la muestra se ha introducido como criterio la abundancia y/o carencia de estudios. Este es el caso particular de AL-Invest que tiene amplia documentación, mientras que la información valorativa sobre @LIS y ALBAN es más reducida. La muestra reflejará este criterio y priorizará la visita a programas y/o instrumentos como las redes que estén operativos y que concentren más de una actividad de los programas.

## **6.4 La definición de la muestra**

Teniendo en cuenta los factores y criterios descritos anteriormente, la muestra de países y programas que serían objeto de visita en esta Fase de Campo se han agrupado en tres grupos:

**(i) Grupo I.** En este grupo se encuentra Brasil y se visitarán las ciudades de Sao Paulo y Brasilia. Se ha priorizado encuentros con las instancias políticas de la dirección nacional en lo referente a los temas de la integración tanto a nivel regional como subregional. En cuanto a los programas seleccionados se tiene a URBAL, ALFA, @LIS, AL-INVEST y ALBAN. Asimismo, se tiene previsto visitar la Delegación de la CE en Brasilia.

**(ii) Grupo II.** Se visitará Argentina, Uruguay y Perú. Tanto en Uruguay como en Perú las prioridades son las instituciones subregionales: MERCOSUR y CAN, y los organismos relevantes a la integración regional visto desde la óptica subregional y nacional. Asimismo, se han seleccionado visitas a redes y a programas horizontales biregionales que son representativos y que están en funcionamiento (en Perú y Uruguay: @LIS, URBAL y AL-INVEST). En Argentina, además de las reuniones previstas con funcionarios de alto nivel responsables de los temas regionales y de la negociación con la CE se visitarán algunas redes y los programas URBAL, AL-INVEST, @LIS, ALFA y ALBAN. Además, en los tres países se tomará contacto con las respectivas delegaciones de la CE. En estos países las ciudades seleccionadas son sus respectivas capitales.

**(iii) Grupo III.** En este grupo además de reuniones con instituciones y personalidades encargadas de los temas regionales se enfatiza la visita al SICA y a los programas URBAL, AL-INVEST y @LIS. Además en Nicaragua se visitará la Delegación de la CE.

En cuanto a los programas y sus correlaciones con los países seleccionados, se ha balanceado la selección teniendo en cuenta la muestra global. Por ejemplo, para AL-INVEST se incluye en la muestra a Argentina, como el más importante beneficiario y por lo tanto relevante también en los temas de gestión. Para URBAL, se han seleccionado países y ciudades en los que la problemática urbana es más aguda. Para ALFA según el grado de utilización de los programas y para @LIS, como complemento a los otros programas y como programa que refleja una tipología híbrida (en relación a la gestión y a los sectores tratados).

Con respecto a la elección de las ciudades, éstas se han seleccionado teniendo en cuenta la ejecución de los programas según el número de instituciones participantes, número de proyectos, y según el grado de agrupación de más de un programa en cada una de ellas. Además, en cada ciudad se priorizará la visita a las redes que estén operacionales.

Los tres grupos de países también reflejan el grado de proximidad y facilidad de transporte para los consultores. Además, la clasificación de los tres bloques representa la disponibilidad de los recursos humanos con que cuenta el equipo de evaluación y la capacidad de cada consultor de visitar y atender las responsabilidades asignadas para el desarrollo de esta fase de campo.

La siguiente tabla resume la determinación de la muestra objetivo, que corresponde a la Fase de Campo.

**TABLA 18: MUESTRA OBJETIVO DE ESTUDIO EN LA FASE DE CAMPO**

| PAIS        | INSTITUCION | DELEGACION CE | PROGRAMAS     |       |      |          | CIUDADES             | CONSULTOR                       |
|-------------|-------------|---------------|---------------|-------|------|----------|----------------------|---------------------------------|
|             |             |               | AL-<br>INVEST | URBAL | ALFA | @LI<br>S |                      |                                 |
| GRUPO I     |             |               |               |       |      |          |                      | Consultor I                     |
| BRASIL      |             | X             | X             | X     | X    |          | Sao Paolo y Brasilia |                                 |
| GRUPO II    |             |               |               |       |      |          |                      | Consultor II<br>+ Consultor Jr. |
| ARGENTINA   |             | X             | X             |       | X    |          | Buenos Aires         |                                 |
| URUGUAY     | MERCOSUR    | X             |               |       |      | X        | Montevideo           |                                 |
|             |             |               |               |       |      |          |                      |                                 |
| PERU        | CAN         | X             |               | X     |      | X        | Lima                 |                                 |
| GRUPO III   |             |               |               |       |      |          |                      | Consultor III                   |
| EL SALVADOR | SICA        | X             | X             |       |      |          | San Salvador         |                                 |
| NICARAGUA   |             | X             | X             |       |      | X        | Managua              |                                 |

## **6.5 Las técnicas**

En el desarrollo de la fase de campo se utilizarán los instrumentos convencionales referentes al acopio y a la síntesis de la información. En concreto se utilizarán las siguientes técnicas:

### **- Entrevistas directas**

Se desarrollarán entrevistas directas a beneficiarios, delegaciones, agencias de implementación, institutos de investigación, centros académicos y empresas, que sean relevantes al tema del estudio. Asimismo, se contactarán ONG y representantes de la sociedad civil. Además si las posibilidades permiten se realizarán entrevistas a los parlamentarios relevantes en la comunicación, diálogo y negociación entre AL y la CE, en concreto se intentará entrevistar a algunos representantes del Palatino y de las comisiones parlamentarias subregionales.

### **- Reuniones grupales**

En la medida de lo posible, se organizarán reuniones de grupos con participantes relevantes en la gestión e implementación de los programas y proyectos. Esto facilitará la obtención de información y el intercambio de opiniones entre los asistentes (por ejemplo, reunión entre los participantes de AL-Invest). Por otro lado las reuniones de grupo permitirán maximizar el tiempo limitado de los consultores y de los participantes. Para la organización de estas reuniones se coordinará previamente con la respectiva Delegación.

### **- Acopio de información**

Los consultores recogerán información relevante referente a los temas de estudio de la evaluación. Se recolectará información proveniente de los proyectos, estadísticas de utilización de los programas, y estudios monográficos.

## **6.6 Los instrumentos: guías preelaboradas de preguntas**

Como actividad previa a la iniciación de la fase de campo, se han de preparar cuestionarios específicos que servirán de guía para la recolección de la información proveniente de las entrevistas. Estas guías de campo serán diferenciadas según el tipo de interlocutor y tendrán dos bloques de preguntas: (i) preguntas abiertas, para que el entrevistado pueda expresar libremente su opinión; y (ii) preguntas cerradas, para que el entrevistador pueda cuantificar o cualificar las respuestas. Este cuestionario o guía de campo tomará como base las preguntas evaluativas desarrolladas en el Capítulo 5 del informe de escritorio.

## **6.7 La programación de las actividades**

La ejecución de la Fase de Campo requiere un desarrollo secuencial de las siguientes fases:

### **- FASE I: Preparación**

Previamente a la partida de los consultores a los destinos asignados, se harán todos los arreglos logísticos y de toma de contacto con las delegaciones, agencias de implementación, instituciones relevantes y potenciales beneficiarios a visitarse. Asimismo, se confeccionarán las guías de campo para cada caso o tipología de entrevista

### **- FASE II: Ejecución**

Cada consultor se desplazará a sus respectivos destinos con todo el instrumental preparado previamente en la Fase I. Además de las reuniones específicas atribuidas a los programas, los consultores, en cada caso, deberán realizar un briefing en cada Delegación del país visitado, y si es pertinente se mantendrá una reunión técnica de trabajo con los Estados Miembros de la UE.

**- FASE III: Presentación de los resultados de la Fase de Campo.**

Los resultados de la Fase de Campo serán presentados al GR y posteriormente utilizados para la preparación del informe de síntesis.

## **6.8 Planificación del tiempo**

El tiempo requerido para esta fase se ha estructurado según las fases anteriormente descritas:

FASE I: Del 15 al 30 de noviembre

FASE II: Del 6 al 17 de diciembre

FASE III: Segunda semana de enero 2005