

# Las nociones de cooperación y la articulación de los actores en los diálogos Unión Europea-América Latina

Lara Weisstaub\*

## RESUMEN

El artículo tiene como objetivo identificar las nociones de Cooperación Internacional que se utilizan en el diálogo birregional entre la Unión Europea y América Latina. Para ello, se realizó un análisis del contenido explícito e implícito de las Declaraciones Ministeriales y de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE y del Grupo de Río. Se describe el proceso y los actores involucrados en la construcción de la política de cooperación birregional y se analizan las principales características de ambas regiones, para ahondar en la comprensión de las nociones de cooperación y sus implicancias para la relación entre Europa y América Latina.

*Palabras clave:* América Latina, Europa, Cooperación, Política Exterior, Relaciones Internacionales

## NOTIONS OF COOPERATION AND ARTICULATION OF ACTORS IN DIALOGS BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND LATIN AMERICA

### SUMMARY

This paper seeks to identify the different meanings of international cooperation used in the biregional dialogue between the European Union (EU) and Latin America (LA). With this aim, we critically analyzed the explicit and implicit contents of Ministerial Statements, as well as those by Heads of States from the EU and LA. We first describe the process and the actors involved in the construction of biregional cooperation policy and then analyze both regions' main features. Next, we explore the different meanings of cooperation and their implications for the relations between the EU and LA.

*Key Words:* Latin America, Europe, cooperation, foreign policy, international relations

[57]

FECHA DE RECEPCIÓN: 12/08/2007

FECHA DE APROBACIÓN: 11/10/2007

## CONSIDERACIONES DE PARTIDA

La cooperación entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC) se estructura en función del contexto político e institucional en el que se produce. Comprender en profundidad las aristas de este proceso es una ardua tarea, por los múltiples niveles que nutren y redefinen su construcción. Sin embargo, el acercamiento paulatino a la cuestión, focalizándose en un aspecto que condense los intereses y las expectativas de los actores y exprese su percepción acerca de la naturaleza de la relación, circunscripta a un primer nivel del proceso puede resultar un ejercicio valioso para su esclarecimiento.

A través del análisis de contenido de los documentos oficiales que sintetizan las opiniones de la UE y de ALC, se pretende decodificar las connotaciones de los mensajes y aprehender los sentidos manifiestos, latentes y ocultos que otorgan a la relación. Constituye entonces el objetivo de este artículo la identificación de (la) o (las) nociones de Cooperación Internacional que se desprenden de forma explícita o implícita del análisis de las Declaraciones Ministeriales y de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE y del Grupo de Río (GR)<sup>1</sup>.

Con el fin de establecer el nivel de análisis y facilitar la comprensión de la totalidad del proceso se describirá brevemente el mapa de actores, procedimientos y jerarquías institucionales involucradas en la construcción de esta política. Posteriormente, se mostrarán algunas características de los actores y del proceso de diálogo, para luego ahondar en la comprensión de (la) o (las) nociones de la cooperación. Finalmente, a modo de consideraciones finales se señalarán las implicancias de la adopción de ciertas nociones de cooperación.

## EL PROCESO DE ESTRUCTURACIÓN DE LA COOPERACIÓN UE-AL

El proceso a través del que se definen las pautas de comportamiento o principios de acción y se da forma concreta a las acciones de cooperación UE-AL, es producto de la interacción de agentes y agencias gubernamentales y, en menor medida, de las acciones de influencia de organizaciones no-gubernamentales<sup>2</sup>, tanto de los países participantes del GR como de los Estados miembros y las instituciones de la UE.

Sería errado tratar de identificar una instancia inicial o definitiva de las acciones de cooperación, porque en cada uno de los niveles del proceso los actores involucrados redefinen sus metas y objetivos, y priorizan temas de agenda en función de las orientaciones propuestas en otras instancias, según sus propios intereses para traducirlos, luego, en operaciones concretas. Los resultados en cada fase retroalimentan constantemente la estructuración de la política de cooperación. Sin embargo, a los fines analíticos y normativos se puede reconocer una jerarquía que facilita la comprensión.

Una vez que, al interior de cada uno de los Estados nacionales que integra cada región, han tenido lugar las negociaciones que permiten determinar las necesidades, los recursos y establecer los intereses propios para cooperar; se reproduce el procedimiento a nivel regional, para identificar y jerarquizar los temas y las posiciones que sostendrá cada región como bloque<sup>3</sup>. Posteriormente se produce la negociación birregional, cuyo resultado se plasma en las Declaraciones emanadas de las reuniones Ministeriales y las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE y del Grupo de Río. Este mecanismo se conoce bajo el nombre de Diálogo Político.

<sup>1</sup> El GR es el mecanismo regional permanente de consulta y concertación política más importante de Latinoamérica. Fue creado en diciembre de 1986, como resultado de la experiencia de participación en el proceso de paz de Centroamérica del Grupo de Contadora (México, Colombia, Venezuela y Panamá); y de apoyo (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay). Creció en sucesivas ampliaciones hasta constituirse en el interlocutor más representativo de América Latina y el Caribe en el escenario internacional. En la actualidad, participan de pleno derecho o a través de representantes sub-regionales todos los países de América Latina. Dirección General de Organismos y Mecanismos Regionales Americanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, "Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (Grupo de Río)" en <http://www.sre.gob.mx/dgomra/grio/griol.htm>, 2007.

<sup>2</sup> No se ahondará en esta exposición acerca de las acciones de la sociedad civil en la definición de la cooperación, ya que en el nivel de los diálogos ministeriales y las Cumbres de Presidentes su intervención ha sido marginal.

<sup>3</sup> Esta explicación es una simplificación para comprender el funcionamiento del mecanismo. El procedimiento no es, en la realidad, lineal o estático. Los intereses están en continua redefinición, y si bien las regiones negocian como bloques según ciertos criterios acordados previamente, los Estados nacionales conservan la prerrogativa de realizar nuevas propuestas en el transcurso de las conversaciones.

Con base en estos consensos, la UE adopta diversos instrumentos jurídicos que, en algunos casos, traducen los principios definidos en el plano internacional y en otros regulan intereses propios<sup>4</sup>. Finalmente, los lineamientos políticos y jurídicos se plasman en comunicaciones y documentos estratégicos que definen con más precisión las acciones de cooperación que implementa la Comisión Europea e influyen en aquellas que desarrollan los Estados de la Unión. Se busca, en este sentido, la coherencia entre actividades de las instituciones de la UE y los Estados miembros para asegurar eficacia del accionar externo de la Unión. La comunicación de la Comisión al Consejo del 8 de junio de 2006 con propuestas para mejorar la coherencia, la efectividad y visibilidad de Europa en el mundo, es un ejemplo reciente de este tipo de esfuerzos<sup>5</sup>.

En contraposición, en América Latina no se han elaborado políticas conjuntas de acción externa. Las posturas comunes de la región se conciertan en el marco brindado por el GR, pero su escasa institucionalización limita su actuación en el escenario internacional y la continuidad y cumplimiento de las mismas está supeditado a la voluntad de los Estados que lo integran.

Si en este proceso existe alguna instancia que sintetice las posturas de ambas regiones, en tanto tales, y por lo tanto se imponga como la referencia necesaria para la definición de las acciones y proyectos; ese nivel es, el de los diálogos ministeriales y las cumbres presidenciales. Los diálogos políticos entre la Unión Europea y América Latina reflejan acuerdos acerca de normas y principios de acción que rigen las relaciones entre ambas regiones y sus Estados miembros. Es decir que, expresan el modo en que los actores involucrados se ven a sí mismos, y a los otros, y cristalizan el significado que dan ambas partes a la propia naturaleza de su relación. La identificación de la noción explícita o implícita de Cooperación Internacional en las Declaraciones Ministeriales y de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE y del GR es relevante para comprender la propia relación birregional.

#### CARACTERÍSTICAS DE LOS DIÁLOGOS

La relación encarnada en el diálogo político define sus rasgos en función de a) las particularidades de los actores involucrados, b) los temas que aborda y c) la capacidad institucional para traducir los compromisos adquiridos en acciones concretas.

a) En cuanto a los participantes, una primera observación (que si bien puede parecer trivial determina de forma significativa la relación) permite aseverar que las regiones tienen rasgos socioeconómicos y políticos profundamente asimétricos.

De un lado, las poblaciones de los 27 Estados de la Unión Europea constituyen un mercado de 500 millones de personas<sup>6</sup>. Juntos componen la segunda economía del mundo luego de la China con un PBI de 9.8 trillones de dólares<sup>7</sup>.

Del otro lado, América Latina cuenta con un mercado potencial de 561.345 millones que sin embargo, resulta difícil de aprovechar ya que el 39,8% de esa población se encuentra en situación de pobreza y el 15,4% es indigente<sup>8</sup>. También se diferencia de la Unión Europea en cuanto al tamaño de su economía ya que América Latina y el Caribe tienen en conjunto un PBI de 2.5 trillones de dólares<sup>9</sup>.

Sumado a estas profundas desigualdades económicas y sociales se observa la disparidad institucional de las regiones. La Unión Europea constituye una unidad económica y política con experiencias y mecanismos

<sup>4</sup> “El planteamiento de los instrumentos jurídicos es doble: un sistema convencional y un sistema unilateral. El sistema convencional se basa en la celebración de acuerdos internacionales, especialmente regulados por el artículo 310 del TCE[...] El sistema unilateral se basa en dos fuentes esenciales: el artículo 133 del TCE que regula la política comercial común, la cual constituye el fundamento del sistema de preferencias generalizadas (SPG), concebido como un medio para facilitar el acceso al mercado comunitario de productos procedentes en países en vías de desarrollo, y el artículo 308, que ha dado a la Comunidad la posibilidad de desarrollar una ayuda financiera y técnica a favor de los países de Asia y América Latina y acciones temáticas en ámbitos como la ayuda alimentaria, la ayuda humanitaria y la lucha contra el SIDA” Unión Europea, “Desarrollo: introducción”, en <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/r12000.htm> 2007.

<sup>5</sup> Comisión Europea, “Europe in the World- Some practical proposal for greater coherence, effectiveness and visibility”, *Com (2006) 278 final*, 2006.

<sup>6</sup> Unión Europea, “Hechos y cifras claves sobre Europa y los Europeos 2006”, en [http://europa.eu/abc/keyfigures/tradeandecconomy/production/index\\_es.htm](http://europa.eu/abc/keyfigures/tradeandecconomy/production/index_es.htm), 2007.

<sup>7</sup> Los datos obtenidos son para el año 2005. Banco Mundial “Datos sobre el Desarrollo”, en [http://www.bancomundial.org/datos/datos\\_pais.html](http://www.bancomundial.org/datos/datos_pais.html), 2007.

<sup>8</sup> CEPAL, “Cepal Stat, Estadísticas de América Latina y el Caribe”, en <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>, 2007.

<sup>9</sup> Banco Mundial, “Datos sobre el Desarrollo”, en [http://www.bancomundial.org/datos/datos\\_pais.html](http://www.bancomundial.org/datos/datos_pais.html), 2007.

de concertación, que le permite coordinar las posiciones políticas de sus miembros y de esta manera jugar, no sin dificultades y desencuentros, un rol importante (aunque no definitorio) en la política internacional.

En el otro extremo, resulta difícil hablar de América Latina como una unidad política o económica. Reunidos a partir de mecanismos flexibles de concertación como el GR, los países de la región cada vez más diversos y asimétricos entre sí, intentan establecer posiciones comunes en áreas que no afecten el ejercicio soberano y autónomo de su poder. Los intereses de los gobiernos, no siempre coincidentes con “el interés de Estado”, guían los ejercicios de integración sub-regionales, y subordinan las posibilidades de integración a las necesidades tácticas de los gobernantes de los países miembro.

Las diferencias entre las regiones se reflejan en la relación. La inestabilidad y las recesiones que han atravesado las economías latinoamericanas en los últimos años, impactan negativamente en las expectativas de inversión europeas. A pesar de que, América Latina alcanzó en el 2004 un superávit de 9 billones en su balanza comercial con la UE, los intercambios birregionales son poco dinámicos y señalan una tendencia decreciente en la proporción que representan los productos latinoamericanos en el volumen total de transacciones exteriores de la UE<sup>10</sup>. Seguramente, son vastas las razones por las que América Latina no resulta un mercado interesante para la UE, pero más allá de los motivos y a pesar de las declaraciones de interés, el volumen de transacciones comerciales entre las regiones no logra consolidarse.

La fragmentación política y el bajo nivel de institucionalización de los mecanismos de integración o concertación de Latinoamérica elevan los costos de negociación dificultando así, el desarrollo de acciones conjuntas. Por eso, con excepción de las experiencias de cooperación establecidas a partir de los programas regionales<sup>11</sup>; los acuerdos de cooperación concretos suelen ceñirse a marcos bilaterales, o a lo sumo subregionales.

Tal como señala Fazio Vengoa, la asimetría entre las regiones “...no es unidimensional sino que se realiza en varios planos”<sup>12</sup>, pero lo que resulta claro es que, tanto si se analizan las relaciones entre las regiones desde un punto de vista político, como si se las analiza desde un punto de vista económico se identifica como la principal característica de la relación la fuerte asimetría que existe entre los actores.

[60]

b) El segundo aspecto que talla los contornos del mecanismo, está relacionada con sus contenidos. Los temas que son objeto de cooperación dan cuenta de los objetivos compartidos entre las partes, explican, por lo tanto, los motivos por los que se establece la cooperación. Los compromisos expresados en el diálogo político entre la UE y el GR se distinguen por la variedad de áreas que abarcan. En los 17 años de historia desde la institucionalización de las relaciones birregionales, en 1990, se han identificado al menos de 25 temas, recurrentes que expresan una multiplicidad de fines que sustentan y justifican la relación.

Basados en la tipología propuesta por Esther Barbé<sup>13</sup>, los temas abordados en las declaraciones podrían agruparse en tres áreas temáticas: cooperación política, económica y técnica. Además, en su función primordial, las Declaraciones expresan principios y valores comunes, es decir, criterios compartidos sobre lo bueno y lo deseable, propósitos que se espera que ambas regiones persigan, tales como el respeto a los derechos humanos, la democracia, la lucha contra la pobreza, el desarrollo, el crecimiento económico, la paz y la seguridad.

La categoría de cooperación política comprende las acciones relativas a los vínculos entre los Estados. Se refiere a los diálogos, las consultas temáticas y la coordinación de acciones o posiciones comunes en los diversos foros del sistema internacional. Enmarca, también, otros temas que afectan las relaciones internacionales, como las reflexiones en torno a la capacidad de afrontar armoniosamente los cambios acarreados por el proceso de globalización, o como los procesos de integración regionales.

<sup>10</sup> NEVES Pedro, “Ficha informativa sobre la cooperación interparlamentaria entre la Unión Europea y América Latina”, (1974-2005). Parlamento Europeo, 2005.

<sup>11</sup> AL-INVEST (América Latina-Programa de Inversiones destinado a promover los intercambios empresariales), ECIP (European Community Investment Partners) @LIS, (programa para el desarrollo de la Sociedad de la Información), URB-AL (Programa Urbano), ALFA (programa de Cooperación interuniversitaria) ALBAN (Programa de Becas), EUROsociAL (programa para la cohesión social).

<sup>12</sup> FAZIO VENGOA Hugo, “Unión Europea y América Latina ¿Interacciones en lugar de relaciones?”, en *Obreal/Eularo, specialist papers*, 2006.

<sup>13</sup> Barbé Izuel Ester, *Relaciones Internacionales*, Barcelona, Tecnos, 2003 pp.113-227.

La segunda área temática, corresponde a aquellos asuntos que generalmente integran la cooperación económica, es decir, aquellos que persiguen amplios objetivos de desarrollo económico de los países receptores a través de transferencias o inversiones que se canalizan bajo la forma de recursos financieros. El espectro es amplio, y algunas de las acciones de cooperación económica están en el límite del concepto de cooperación. En este sentido, la referencia a la deuda externa de los países latinoamericanos dentro de esta categoría pareciera forzada. Sin embargo, fue incluida porque las referencias dentro de los diálogos suelen ser reivindicatorias de los esfuerzos por reducir la misma. También, se incluyen dentro de esta categoría las referencias a los acuerdos de comercio e inversiones, la cooperación en ciencia y tecnología, el fomento al desarrollo de infraestructura y las cuestiones relativas al empleo.

La última categoría, denominada cooperación técnica agrupa una gran variedad de temas. Usualmente, este tipo de cooperación está vinculada a la provisión de recursos humanos y/o financieros destinados a promover habilidades y capacidades técnicas, administrativas y tecnológicas, con el fin de que los países receptores adquieran las capacidades necesarias para gestionar su desarrollo<sup>14</sup>. Abarca asuntos que corresponden tanto al desarrollo social y cultural de los pueblos como a cuestiones de seguridad de los Estados en el sistema internacional.

El énfasis y enfoque que se ha dado a cada uno de los temas se ha transformado, en algunos casos, en función del contexto internacional en el que se insertan las declaraciones, y en otros ha permanecido invariable.

Se evidencian líneas de continuidad en la mayoría de los valores comunes, tales como la defensa de la democracia, los derechos humanos, la lucha contra la pobreza y el desarrollo. También, en los criterios acerca del multilateralismo y el comercio, estrechamente vinculados con el crecimiento económico, que constituye un valor para ambas regiones.

Las discontinuidades temáticas fueron particularmente notorias, durante los primeros años del diálogo, con respecto a las prioridades de acción. Temas trascendentales para el desarrollo como la salud o el empleo, que además fueron identificados como prioritarios de la cooperación en algunos períodos, recibieron muy poca atención en las declaraciones.

No es este el lugar para realizar una síntesis temática de los diecisiete años de historia de las relaciones institucionalizadas UE-AL, pero es importante señalar la diversidad temática como uno de los rasgos centrales del diálogo.

c) La tercera característica a partir de la cuál se estructuran los diálogos birregionales, se refiere a su alcance, es decir, a su capacidad efectiva de llevar a la práctica los compromisos asumidos. A pesar de que, la institucionalidad del diálogo cambió en 1999 con el lanzamiento de las Cumbres presidenciales, cuyo objetivo principal fue avalar políticamente los diálogos ministeriales y dar un nuevo impulso a las relaciones a través de una asociación estratégica birregional, el mecanismo presenta deficiencias y es criticado tanto desde la academia como desde la sociedad civil. En este sentido, pueden citarse los argumentos de Günther Maihold de El Real Instituto el Cano de Estudios Internacionales y Estratégicos<sup>15</sup> o los de Ramón Torrent, Director de Obreal quienes critican severamente a las Cumbres por “*su incapacidad para llegar a resultados realmente efectivos [...] sobre todo por la inexistencia de mecanismos que permitan ejecutar (o traducir en compromisos efectivos) el contenido de sus declaraciones*”<sup>16</sup>.

También la Declaración del Cuarto Encuentro de la Sociedad Civil Organizada Unión Europea-América Latina y el Caribe, apoyó la petición del Parlamento Europeo de dotar de una mayor institucionalización política a las relaciones UE-ALC<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> GÓMEZ GALÁN Manuel y Sanahuja José Antonio, *El sistema internacional de cooperación al desarrollo, Una aproximación a sus actores e instrumentos*. Madrid, Cideal, 1999, p. 28.

<sup>15</sup> MAIHOLD Günther, “La cumbre de Viena entre América Latina/Caribe y la UE. El éxito relativo de un encuentro de bajas expectativas”, en *ARI, Análisis del Real Instituto Nro. 59*, Principado de Asturias, Real Instituto Elcano, 2006.

<sup>16</sup> TORRENT Ramón, “Repensar las Cumbres Unión Europea – América Latina y Caribe tomando conciencia de sus fundamentos institucionales”, en *Obreal/Eularo policy brief*, 2005.

<sup>17</sup> Sociedad Civil Organizada, “Declaración final del cuarto encuentro de la sociedad civil organizada Unión Europea- América Latina y el Caribe”, 2006.

El problema radica en la obligatoriedad de las propuestas, es decir en la capacidad de convertir las declaraciones en acciones y hacerlas exigibles por parte los actores involucrados, susceptibles de sanción en caso de incumplimiento.

Las Declaraciones de los organismos internacionales, que tienen por objeto regular el comportamiento de los Estados y otros sujetos del derecho internacional entre sí, constituyen una de las fuentes del derecho internacional<sup>18</sup>.

La *costumbre internacional* se constituye por un conjunto de reglas de hecho, por repetición de ciertos actos que conllevan un sentimiento de *actitud justa y necesaria para el bien común* y que adquiere por sí misma fuerza obligatoria. Sus componentes son el elemento material (*diuturnitas*) y la percepción de su necesidad (*opinio iuris vel necessitatis*).

Por tal razón, aunque en el Derecho Internacional las Declaraciones no tengan por sí mismas fuerza jurídica vinculante, tienen un peso ético y político que las hace susceptible de reivindicación por parte de los otros Estados y de sus sociedades civiles. Además de valer por sí mismas en cuanto expresan lo deseable para las partes, pueden generar norma vinculante si los Estados las asumen como costumbres generalizadas por considerarlas justas (*diuturnitas + opinio iuris*).

En la historia del Derecho Internacional, las Declaraciones han sentado las bases para que sus contenidos evolucionen en Pactos, Convenios o Tratados, dotados con fuerza jurídica para las partes ratificantes. Esta misma suerte vale para las Declaraciones que inspiran las relaciones GR-UE.

Se ha señalado, brevemente, que la asimetría de los actores, la amplitud temática y la escasa capacidad de hacer obligatorios los compromisos asumidos, definen la relación birregional. Por lo tanto, la cooperación que se establece entre las partes está condicionada por estas características. Resulta interesante entonces, analizar de que forma, se plasma en los diálogos la noción de cooperación.

### ¿COOPERACIÓN O COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO?

[62]

Las observaciones sobre las características del diálogo conducen a la reflexión sobre el tipo de cooperación que se establece bajo estas condiciones y por lo tanto, a la pregunta sobre el significado explícito o implícito que los actores asignan de manera consensuada al término “cooperación”.

Los estudiosos de las relaciones internacionales, entienden en general, que las relaciones entre Estados soberanos en el sistema internacional pueden ubicarse en un continuo que recorre de la discordia a la armonía. En este espectro la cooperación se presenta como la superación pacífica de una situación que los Estados consideran problemática para la consecución de sus intereses.

En el origen de la cooperación se encuentra siempre una percepción de que las políticas llevadas a cabo por los Estados participantes, están real o potencialmente en conflicto. Sin embargo, una vez que se han establecido ciertos vínculos cooperativos, la predisposición a seguir cooperando obedece fundamentalmente a cálculos estratégicos, y no necesariamente a la existencia de una situación conflictiva.

De acuerdo con estos teóricos, la cooperación implica que un actor del sistema internacional, adapta su comportamiento a las preferencias de otro actor a través de un proceso de coordinación política; o en términos de Keohane “*la cooperación intergubernamental se lleva a cabo cuando las políticas seguidas por un gobierno son consideradas por sus asociados como medio de facilitar la consecución de sus propios objetivos, como resultado de un proceso de coordinación de políticas*”<sup>19</sup>.

Esta forma de entender la cooperación supone en última instancia una lógica estatal, racional-instrumental que guía sus actuaciones en el escenario internacional en función de sus intereses estratégicos nacionales cuyas ganancias se evaluarán en términos absolutos o relativos, ya sean inmediatas o de largo plazo.

Sin embargo, cuándo se piensan las relaciones birregionales entre AL-UE se las asocia inmediatamente con el calificativo, “para el desarrollo”; porque esta cooperación se establece entre países con

<sup>18</sup> El análisis de las fuentes del derecho internacional permite distinguir entre cuatro tipos de fuentes: a) convenciones; b) costumbre internacional; c) principios generales del derecho internacional, y d) jurisprudencia y doctrina.

<sup>19</sup> KEOHANE Robert, *Después de la Hegemonía. Cooperación y discordia en la política mundial*, Buenos Aires, GEL, 1988, cap 4.

diferente nivel de renta y existe el objetivo declarado de promover el progreso económico y social de los países de menor renta relativa.

Las referencias al respecto en las Declaraciones son innumerables. Así quedó plasmado el preámbulo de la Declaración de Roma del 20 de diciembre de 1990 al contemplar que “*la consecución de condiciones satisfactoria de vida y trabajo y la promoción de la justicia social son de primordial importancia [...] reconociendo la importancia de la cooperación en el logro de dichos objetivos*”<sup>20</sup> y fue redefinido en términos de cohesión social y ratificado 15 años después en la IV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno en la Declaración de Viena<sup>21</sup>.

Desde una perspectiva racionalista, estas acciones, es decir la coordinación de políticas o la concesión de ciertas prerrogativas por parte de un actor rico a uno pobre, más allá del fin que persigan, se justifican en la posibilidad de promover sus intereses políticos, económicos o geoestratégicos a través de mecanismos menos costosos y políticamente “más correctos” que las presiones diplomáticas o el uso de la fuerza directas.

Pero, en la concepción de cooperación internacional para el desarrollo (CID) el elemento central es el fin que se persigue. El hecho que la cooperación sea “para el desarrollo”, implica una asunción previa del sentido específico que esas acciones deberían asumir, para modernizar las estructuras de los países de menor renta relativa que participan en dicha cooperación.

Este concepto que abarca todas las actuaciones de actores públicos y privados cuyo fin implica la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones de los países beneficiarios de las acciones de cooperación, debe distinguirse de la ayuda al desarrollo (AOD), que se refiere de forma específica a *las modalidades de transferencias de recursos de un país desarrollado a otro menos desarrollado que se realizan con determinado grado de “concesionalidad”, por parte de la instancia, sea gubernamental o no gubernamental que aporta la ayuda*<sup>22</sup>.

La CID intenta fortalecer estructuralmente a los países receptores de forma tal que obtengan una mejora de sus capacidades para negociar en el sistema internacional; se trata de “...*revertir las condiciones políticas y económicas de alcance global que generan inequidad internacional*”<sup>23</sup>. De alguna manera, la CID apunta a cambiar las relaciones entre los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo, mientras que la AOD se preocupa por los resultados al interior del país receptor independientemente del impacto que dichos cambios puedan generar en la estructura del sistema internacional.

Por lo tanto, la CID tiene profundas implicancias para los países receptores en la medida en que actúa como modeladora de sus estructuras estatales asegurando un tipo de integración de estos Estados al sistema internacional y contribuyendo a la cristalización de un cierto tipo de relación entre los países de donantes y los países receptores<sup>24</sup>. En efecto, modernizar a los países receptores es la finalidad de la cooperación para el desarrollo.

El propio concepto de desarrollo, así como, la visión del mundo que lo sustenta y que subyace en las prácticas promovidas en su nombre y cuyo surgimiento histórico data de fines de la segunda guerra mundial, ha estado dominado por el paradigma de la modernización. El estudio clásico sobre “los estadios del crecimiento económico” de W.W Rostow<sup>25</sup> ilustra claramente esta idea, señalando una línea evolutiva que permitiría a las economías del mundo atravesar por diversos estadios para cumplir con los objetivos de modernización tecnológica, industrialización y urbanización. Desde esta perspectiva, el “primer mundo” o el “mundo desarrollado” señalaban la meta de llegada al desarrollo.

Si bien los diálogos UE-AL tienen lugar en un contexto de decadencia de la visión econocéntrica y tecnocrática, que desde la década del setenta ha cedido un creciente espacio a los factores sociales y culturales; “*la idea básica del desarrollo ha permanecido inalterada*”<sup>26</sup> y por lo tanto no ha cambiado la

<sup>20</sup> Unión Europea- Grupo de Río “Declaración de Roma”, 1990.

<sup>21</sup> Unión Europea- Grupo de Río “Declaración de Viena, 2006.

<sup>22</sup> GÓMEZ GALÁN Manuel y Sanahuja, José Antonio, Ob.cit., pp.15-22.

<sup>23</sup> PRADO LALLANDE, Juan Pablo, “La dimensión ética de la cooperación” *Documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) - www.iadb.org/etica*, 2007.

<sup>24</sup> MONTÚFAR Cesar, *Hacia una teoría de la asistencia internacional de desarrollo*, Quito, Centro de Estudios Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar, 2001, pp. 245-257.

<sup>25</sup> ROSTOW Walt Whitman, *The stage of economic growth: A non-communist manifesto*, New York, NY, Cambridge University Press, 1960, pp. 4-16.

<sup>26</sup> ESCOBAR Arturo, “Antropología y Desarrollo”, en *Internacional Social Science Journal 154 (Versión electrónica)* 1997.

percepción de que zonas como América Latina constituyen regiones subdesarrolladas y que sus poblaciones necesitan de desarrollo sin importar la forma que tome.

Sin adentrarnos en profundidad en los debates en torno al desarrollo quisiéramos dar algunos ejemplos que sustenten la afirmación arriba expuesta.

A lo largo de los 17 años de diálogo, la cuestión del desarrollo ha sido tratada con algunas variantes y con distintos énfasis; se le han adicionado calificativos como “sustentable” o “humano” y lo han vinculado con otros valores como la democracia, los derechos humanos, la lucha contra la pobreza o el crecimiento económico.

De hecho, a partir de 1994, los diálogos se adscriben al paradigma del *desarrollo humano sostenible*, al definir que la persona es el “sujeto central del desarrollo”<sup>27</sup>. Esto se refleja entre otras cuestiones, en referencias acerca del desarrollo de las capacidades de las personas o el respeto de la diversidad cultural. Aunque, estas ideas no tienen la misma intensidad en todas las declaraciones, puede tomarse como un claro ejemplo la afirmación de la Declaración de la Tercera Cumbre en Guadalajara que propone “...promover sobre una base birregional, el diálogo cultural en aquellos sectores que reflejen la identidad cultural, así como la diversidad lingüística, y que beneficien el desarrollo humano como una contribución al desarrollo sostenible, la estabilidad y la paz”<sup>28</sup>.

Por lo tanto, no puede afirmarse que la concepción de los diálogos acerca del desarrollo promueva la implantación cruda de un “modelo” de sociedad para alcanzar el desarrollo. Sin embargo, bien puede identificarse en las propuestas de acciones de cooperación vestigios de unos pasos o condiciones que deben alcanzarse para llegar al “lugar” del desarrollo, entendido como la modernización de estructuras estatales, sociales y económicas. Tales fueron los casos en que la promoción de la integración regional, las inversiones, el comercio, las relaciones entre la UE y las subregiones, la ciencia y tecnología o el estímulo al crecimiento económico, encontraban su justificación en la consecución del desarrollo.

[64]

Pero los rastros más evidentes de los resabios del paradigma de la modernización pueden identificarse en menciones explícitas que al respecto han quedado plasmadas en los diálogos.

El ejemplo más claro fue el de la Declaración de la II Cumbre en Madrid, en cuya introducción puede leerse la decisión de impulsar “...los procesos de modernización de nuestras sociedades, teniendo en cuenta la importancia del desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, la diversidad cultural, la justicia y la equidad social”<sup>29</sup>. Aunque antes, como en el caso de la Declaración de Cochabamba de 1996, se había señalado que la integración regional tanto europea como latinoamericana y caribeña, constituían “...un aporte importante [...] a la continua modernización y perfeccionamiento de sus estructuras económicas y sociales”<sup>30</sup> y posteriormente, en la Declaración de Atenas, en que se destacó la importancia del trabajo conjunto con vistas a fortalecer entre otras cuestiones la participación de la sociedad civil en el proceso democrático y la modernización de sus sociedades<sup>31</sup>.

Este concepto de desarrollo ha sido fuertemente criticado desde distintas corrientes teóricas e incluso desde algunos movimientos sociales. Ya hacia 1970 la escuela de la dependencia argumentó, no sobre el significado del desarrollo, sino acerca de la posibilidad de lograrlo. Los países de la periferia estarían, en esta visión, estructuralmente unidos a los países del centro. Por lo tanto, la situación de pobreza y atraso en los países del tercer mundo sería una condición necesaria del progreso y bienestar de los países del primer mundo. En esta concepción, las posibilidades de cambiar la posición relativa de los países subdesarrollados, estarían vinculadas a su desconexión del sistema internacional.

Más recientemente, la heterogénea corriente de los teóricos del post-desarrollo ha expresado también su crítica al desarrollo. Tras la constatación de que la idea de desarrollo ha operado como un instrumento de occidentalización, una suerte de imperialismo cultural que ha servido para controlar

<sup>27</sup> Unión Europea - Grupo de Río, “Declaración de Sao Paulo”, 1994.

<sup>28</sup> Unión Europea - Grupo de Río, “Declaración de Guadalajara”, 2004, p. 13.

<sup>29</sup> Unión Europea-Grupo de Río, “Declaración de Madrid”, 2002, p. 1.

<sup>30</sup> Unión Europea-Grupo de Río, “Declaración de Cochabamba”, 1996, p. 3.

<sup>31</sup> Unión Europea-Grupo de Río, “Declaración de Atenas”, 2003, p. 2.



a los países del tercer mundo, se han lanzado propuestas encaminadas a abandonar las pretensiones de desarrollo, para buscar modos de organización social alternos a esta propuesta.

También entre los nuevos movimientos sociales, se han manifestado resistencias a la noción de desarrollo entendida en términos de crecimiento económico y adopción de los estándares culturales occidentales. Agrupaciones indigenistas, ambientalistas, de género han reivindicado su derecho a la diversidad y propuesto alternativas a las concepciones tradicionales de desarrollo.

A pesar de las críticas realizadas a esta noción de desarrollo; la CID, que como hemos visto la promueve, ha sido bien recibida y alentada por los países latinoamericanos. La causa de esta actitud radica en que, América Latina no percibe el proceso de desarrollo como una imposición, porque los valores y principios sobre los que se estructuran dichas acciones son asumidos como propios. América Latina se siente parte de occidente. Incluso en países donde existen movimientos indígenas organizados y altamente politizados, la adhesión a la cultura y los valores occidentales tiene gran vigencia. La percepción de un legado común<sup>32</sup> que contribuyó a generar “sentido de comunidad”<sup>33</sup> compartido y permitió a las partes iniciar las negociaciones. Además, la construcción colectiva y consensuada de las normas genera un marco de confianza para implementar las acciones de cooperación.

La comunión de principios y valores genera las condiciones para que se produzca la cooperación. Las condiciones objetivas de los actores involucrados, determina que esta cooperación no sea simplemente una coordinación de políticas entre actores equivalentes, sino que las acciones acordadas estén encaminadas a conseguir el desarrollo de América Latina.

Pareciera claro que los actores conciben sus relaciones en términos de CID, en la que prima el componente de la equidad y la solidaridad. Aunque sólo las Declaraciones de Roma en 1990 y las de las Cumbres utilizaron la terminología de “cooperación para el desarrollo”<sup>34</sup>, la declaración de Sao Paulo en 1994, estableció claramente que “la cooperación entre ambas regiones se basa en los principios de solidaridad en apoyo al desarrollo social y regional...”<sup>35</sup>. La aclaración de la sujeción a estos principios fue reiterada en sobradas oportunidades<sup>36</sup>.

La CID asume que la resolución de la asimetría entre las regiones requiere una subordinación del principio de reciprocidad. En tanto patrón de comportamiento, la reciprocidad implica el intercambio de valores equivalentes. Aún, en situaciones en que la noción de equivalencia no resulta evidente, el principio de reciprocidad difusa opera como obligación, impulsando la adecuación a patrones aceptados de comportamiento<sup>37</sup>. Es decir que, este principio supone que para que exista la cooperación debe darse un intercambio balanceado y obtenerse algún tipo de beneficios mutuos<sup>38</sup>.

Por el contrario, la solidaridad reconoce una situación desigual y propone una acción altruista por parte del donante para superarla. No hay más beneficios esperados que los que pueda alcanzar el receptor de la dadiva.

Sin embargo, los diálogos han manejado, en simultáneo una concepción instrumental de la cooperación en la que el principio de solidaridad convive y en algunos casos deja lugar a la consecución del interés individual de los actores como regente de las relaciones.

La propia Declaración de Sao Paulo, luego de expresar su sujeción al principio de solidaridad, sostiene que entre los objetivos de la cooperación deben considerarse “...la complementariedad en los ámbitos económico, comercial, industrial, científico y tecnológico con vistas a un beneficio mutuo”.

<sup>32</sup> El preámbulo de la declaración de Roma por medio de la cuál se institucionaliza el diálogo político así lo expone: “conscientes de vínculos históricos, políticos y económicos entre los países de ambas regiones, de su herencia cultural común y de los profundos lazos de amistad que unen a sus pueblos” Unión Europea-Grupo de Río op.cit 1990 Las declaraciones subsiguientes reiteraron sucesivamente las alusiones a este sentido de comunidad compartido, construido a partir de historia, cultura y valores comunes.

<sup>33</sup> HURRELL Andrew “Teorías de regímenes internacionales: una perspectiva europea”, en *Foro Internacional*, 1993, pp. 31-38.

<sup>34</sup> Las menciones en cada una de las declaraciones pueden encontrarse en: Unión Europea- Grupo de Río, “Declaración de Roma”, 1990, p3; “Declaración de Río”, 1999, p. 6; “Declaración de Madrid”, p. 3; “Declaración de Guadalajara”, 2004, p1; “Declaración de Viena”, 2006, p. 18.

<sup>35</sup> Unión Europea-Grupo de Río, Ob. cit. 1994.

<sup>36</sup> Se expresa claramente en las declaraciones de París (1995), Panamá (1998), Madrid (2002) Atenas (2003) y Viena (2006).

<sup>37</sup> KEOHANE Robert, *Instituciones internacionales y poder Estatal*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993, pp. 184-218.

<sup>38</sup> MILNER Hellen, “International Theories of cooperation among nations, Strength and weaknesses”, en *World Politics*, 1992, pp. 446-296.

Las referencias a las ventajas que supone la cooperación, no sólo para ALC sino también para la UE, se extienden a través de la historia del diálogo birregional. Las declaraciones de la primera Cumbre en Río, la de Vilamoura, la segunda de Santiago y la Tercera Cumbre de Guadalajara señalan a la cooperación como un instrumento esencial para manejar la interdependencia. Por eso, se proponen participar activamente del diseño de una nueva arquitectura internacional que permitiera a ambas regiones obtener todos los beneficios de la integración de los mercados de capital y reducir los riesgos que conlleva su volatilidad<sup>39</sup>.

Otro de los aspectos, en los que queda en evidencia la intencionalidad en la consecución de los intereses individuales, coincide con la coordinación de posiciones en los distintos foros internacionales para fortalecer la posición de ambas regiones en dichos foros.

No se pretende aquí, dar juicios de valor acerca de los beneficios que puede recibir la UE de sus relaciones con América Latina. Sino, simplemente, señalar la contradicción entre los principios que guían sus relaciones: solidaridad y reciprocidad.

El hecho de que el objetivo de la cooperación esté definido previamente a la negociación de los acuerdos como “para el desarrollo”, implica una direccionalidad de la acción. Son los países latinoamericanos los que deben desarrollarse. Por eso, y como la cooperación no se establece entre pares, sino entre Estados desiguales, el principio de solidaridad prima por sobre el de reciprocidad. Llevado al extremo, implicaría la responsabilidad u obligación de dar, aún si el don no tuviera contraprestación.

Sin embargo, en las declaraciones se verifica la convivencia de ambos principios. Queda claro que el objetivo primordial es el desarrollo de Latinoamérica, pero la consecución de los intereses Europeos no queda totalmente marginada de las intenciones por las que se establece la cooperación.

### CONSIDERACIONES FINALES

Las relaciones UE-AL han cumplido su decimoséptimo octavo desde su institucionalización. Durante este período, ambas regiones han recorrido caminos diversos. Mientras que la Unión Europea se ha consolidado como un actor político y económico importante en la escena mundial, América Latina no ha logrado avanzar en su proceso de integración regional, y las diferencias económicas y sociales entre los países y al interior de ellos se han acentuado.

Sin embargo, las relaciones no han reflejado esta escisión. Por el contrario, en términos políticos el vínculo entre las regiones se ha visto fortalecido, a partir de la complementación de los diálogos ministeriales por las Cumbres presidenciales y la consecuente instauración de la Asociación Estratégica Birregional.

Los valores y principios que guían esta Asociación no expresan un corpus coherente de pautas de acción, sino que, en algunas ocasiones presentan discrepancias.

Del análisis de las declaraciones se infiere que, los actores entienden que el objetivo de su cooperación es el desarrollo de los países latinoamericanos. Al mismo tiempo, la noción de asociación, supone la existencia de un par con el que al UE puede coordinar políticas.

La coexistencia de las dos acepciones de cooperación explica la gran variedad de temas que abordan los diálogos birregionales. La ambigüedad resulta funcional para facilitar las negociaciones, porque permite matizar las intencionalidades sobre algunas cuestiones con compensaciones en otras. (side-payments).

Sin embargo, es importante abogar por mayor claridad en este sentido. La amplitud de los temas abordados y la escasa capacidad para asegurar el cumplimiento efectivo de los acuerdos emanados de estas declaraciones están vinculadas a la falta de claridad en la noción de cooperación que rige las relaciones.

Por eso, resulta fundamental asumir una postura clara al respecto. La aceptación de que la cooperación es para el desarrollo, implica la asunción de un principio moral y ético que engendra responsabilidades y obligaciones para el país donante, que podrían ser descartadas, si se aceptara la asunción de que las acciones de cooperación están guiadas por el interés egoísta de los estados, cuando éstas dejaran de resultar funcionales a sus intereses.

<sup>39</sup> Unión Europea- Grupo de Río, Ob. Cit., 1999 p. 7; “Declaración de Vilamoura”, 2000, p. 6; “Declaración de Santiago”, 2001, p. 6; Ob. Cit., 2004, p. 11.