

**La cooperación europea para el desarrollo en México y
Centroamérica y el nuevo paradigma de desarrollo de
capacidades**

*The EU Development co-operation in Mexico and Central America
under the new Paradigm of Capacity development*

Fecha de recepción: | Julio de 2014
Fecha de aceptación: | Octubre de 2014

Citlali Ayala-Martínez

Magister en Cooperación Internacional Unión Europea - América Latina y Licenciada en Relaciones Internacionales. Profesora Investigadora Titular B, Coordinación de Investigación 3: Ciencias Sociales y Cooperación Internacional del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Ciudad de México

Dirección postal: Plaza Valentín Gómez Farías #12 Col. San Juan Mixcoac México D.F.
Correo electrónico: cavala@institutomora.edu.mx / cavala@mora.edu.mx

Resumen

Dentro de los últimos dos años se han suscitado cambios institucionales, normativos y políticos en la Unión Europea a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, mismos que han sido acompañados por la definición de los lineamientos de la efectividad de la ayuda en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo desde 2005. Estos fenómenos tienen implicaciones directas en sus relaciones con terceros países, lo cual, añadido al creciente papel de los donantes emergentes en el desarrollo y a la exigencia de compromisos para co-coordinar la cooperación y proteger los bienes públicos globales, nos presenta un panorama complejo y a la vez desafiante para América Latina y el Caribe. Asimismo, la transformación de políticas en acciones de cooperación, lleva inherentemente al tema del desarrollo de capacidades, área de oportunidad tanto para los países centroamericanos como para México donde, además de mostrar su potencial, pueden hacer frente a las demandas y cambios globales antes mencionados.

Palabras clave: Centroamérica, cooperación para el desarrollo, desarrollo de capacidades, México, Unión Europea.

Abstract

During the last two years and since the entry into force of the Lisbon Treaty there have been raised institutional, regulatory and policy changes in the European Union. These Changes have come together with the establishment of the guidelines for efficacy of aid in the international system of development cooperation since 2005. These developments have direct implications on the EU relations with third countries, in addition to the growing role of emerging donors in the development commitments and the requirement for co - coordinating cooperation to protect global public incomes, shows a complex picture and challenging for Latin America and the Caribbean. Likewise, the transformation of policy cooperation schemes inherently leads to the issue of capacity building, area of opportunity for both Central America and Mexico, where, in addition to showing its potential, can cope with the demands and global changes above.

Keywords: Central America, development cooperation, capacity building, Mexico, European Union.

INTRODUCCIÓN

Sobre la cooperación europea en la región latinoamericana se ha escrito bastante, se conocen a grandes rasgos los indicadores y montos de la cooperación para el desarrollo. Se conocen por otro lado los campos de trabajo a partir de la agenda de la efectividad de la ayuda y de los cambios suscitados por la crisis económica, así como el componente innovador que se sigue impulsando a través de la cooperación triangular y las alianzas globales.

El enfoque meta al que se desea llegar al final de este análisis en el marco de la relación UE-AL es el desarrollo de capacidades como instrumento de cooperación para el desarrollo utilizado por donantes tradicionales, donantes emergentes y socios receptores, tanto en esquemas de cooperación sur-sur como en la norte-sur. Es un enfoque poco usual en el análisis de las relaciones euro-latinoamericanas, donde lo frecuente es atender primero la concertación política y después el nivel operativo.

Es sabido que en la agenda regional de la cooperación comunitaria para el desarrollo, en particular con México y Centroamérica, los países ahí incluidos no han sido, no son, ni serán prioritarios para la Unión Europea. No obstante, sí se ha hablado de una relación enmarcada en una asociación estratégica –al menos formalmente con México y, por otro lado, con Centroamérica y el Caribe en el grupo de los países ACP-, lo cual, en principio, marcaría una diferencia y esbozaría una relación promisoría. ¿Qué es lo que le hace estratégica? No hay una respuesta única ni consensuada, sin embargo, la presencia europea en México y los países centroamericanos ha evolucionado tras el paso de las décadas: ya no se habla de la cooperación bajo una relación asistencialista, tampoco de prácticas de condicionalidad radicales; tampoco es una política de cooperación como la otorgada a países menos avanzados. Pese a la desigualdad y la pobreza persistente, hay áreas de oportunidad en esta relación birregional evolucionada, con capacidades nacionales e institucionales preparadas para poner en marcha acciones de cooperación de otra calidad y áreas novedosas diferentes a las de hace veinte años.

Este artículo se compone de la siguiente forma: en primer lugar se ofrece una actualización de la política europea de cooperación para el desarrollo de acuerdo a los

cambios jurídicos, políticos e institucionales acontecidos en los últimos tres años que representan un *parteaguas* para la cooperación antes realizada así como para sus socios y beneficiarios. En segundo lugar, se aborda la evolución de dicha cooperación con México y los países centroamericanos en el entendido del nuevo escenario planteado en la primera parte, con evidencias de dicha transformación. El análisis de dicho cambio es llevado a la tercera sección del artículo que aborda el enfoque del desarrollo de capacidades, siendo éste el eje de la cooperación en los países objeto de estudio.

1. LA POLÍTICA RECIENTE DE COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL MARCO DE LA GOBERNANZA GLOBAL

Los elementos recientes que respaldan jurídica y políticamente la cooperación europea para el desarrollo son: el cumplimiento de los ODM y la transición a la Agenda Post-2015; los Compromisos de Financiación del Desarrollo de la UE para alcanzar el 0,7% en 2015; el Programa para el Cambio; el Consenso Europeo para el Desarrollo (2005), el Tratado de Lisboa de 2009, y el marco de referencia de la agenda para la eficacia de la cooperación (Declaración de París y Alianza Global para la Cooperación Efectiva al Desarrollo (AGCED) de 2005 y 2014, respectivamente).

El Consenso Europeo para el Desarrollo, de 2005, estableció como objetivos de la política europea de cooperación para el desarrollo los siguientes: reducción de la pobreza, efectividad de la ayuda, coherencia de políticas, reiteración de los valores europeos compartidos (paz, democracia y derechos humanos) y principios compartidos (apropiación y asociación). Del mismo modo, las siete áreas prioritarias de trabajo designadas fueron: infraestructura y medio ambiente, agua y energía, desarrollo rural, gobernanza, prevención de conflictos y desarrollo humano sostenible.

En los cambios recientes del cuerpo normativo de la Unión Europea se señala en el *Tratado de Lisboa del 13 de diciembre de 2007*, con entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009 y que incluyó una nueva pauta para la Unión Europea en su conjunto, incluyendo la cooperación para el desarrollo, en particular en el artículo 208 que dice: “La Unión deberá tomar en cuenta los objetivos de cooperación para el

desarrollo en todas las políticas que ponga en marcha, incluyendo aquellas con relaciones a terceros países”. En este ámbito jurídico, los antecedentes se encuentran desde el Tratado de la Unión Europea, en el que la Unión confirma su identidad a favor del desarrollo incluyendo a la política de cooperación al desarrollo como parte de esta.¹ Asimismo, en el contexto del futuro de la ayuda de la Unión Europea, el Diario Oficial de la Unión Europea precisó en la Resolución del Parlamento Europeo del 20 de octubre de 2012, sobre el Programa para el Cambio (2012/2002(INI)), en el número 19 en el cual se pide a la Comisión que negocie una hoja de ruta para la reducción progresiva de la Ayuda oficial al Desarrollo (AOD) en el caso de los países de renta media y fomente de forma progresiva su participación en acuerdos triangular de cooperación de tipo Norte-Sur-Sur.²

Del mismo modo, en palabras de Sanahuja, el “Programa para el Cambio: diferenciación y concentración de la ayuda”, pretende concentrar la ayuda de la Unión Europea en un número más reducido de prioridades políticas (democracia, derechos humanos y crecimiento integrador), así como aumentar la eficacia de la ayuda de la UE a través de un máximo de tres sectores prioritarios en cada país receptor, con al menos 20% destinada a la integración social y el desarrollo humano (2012:313)

Vemos entonces que la política comunitaria de cooperación al desarrollo se sujeta a los objetivos de la Unión y además de hacer una referencia a la paz y a la seguridad común, también lo hace hacia la concesión de facilidades comerciales y mediante acciones de cooperación económica.

Pese a la existencia de determinadas prácticas de condicionalidad que poco a poco han disminuido, la región ACP ocupa la prioridad número uno de la cooperación comunitaria para el desarrollo, cuya secuencia de programas van llegando a su fin bajo la modalidad tradicional. No obstante, se identifica una mejora sustantiva en

¹ Esto se encuentra también desde el Tratado de Maastricht de 1992, artículo 3 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE), en el que la acción de la comunidad implicará, “una política en el ámbito de la cooperación al desarrollo”, como se lee en el Título XX del TCE (artículos 177-181), además de estar respaldada en los valores de promoción de la paz y solución de los conflictos mediante el diálogo, el respeto a los derechos humanos y el estado de derecho, así como las libertades fundamentales, de acuerdo al artículo 6 del mismo tratado.

² Fuente: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012IP0386&from=ES>

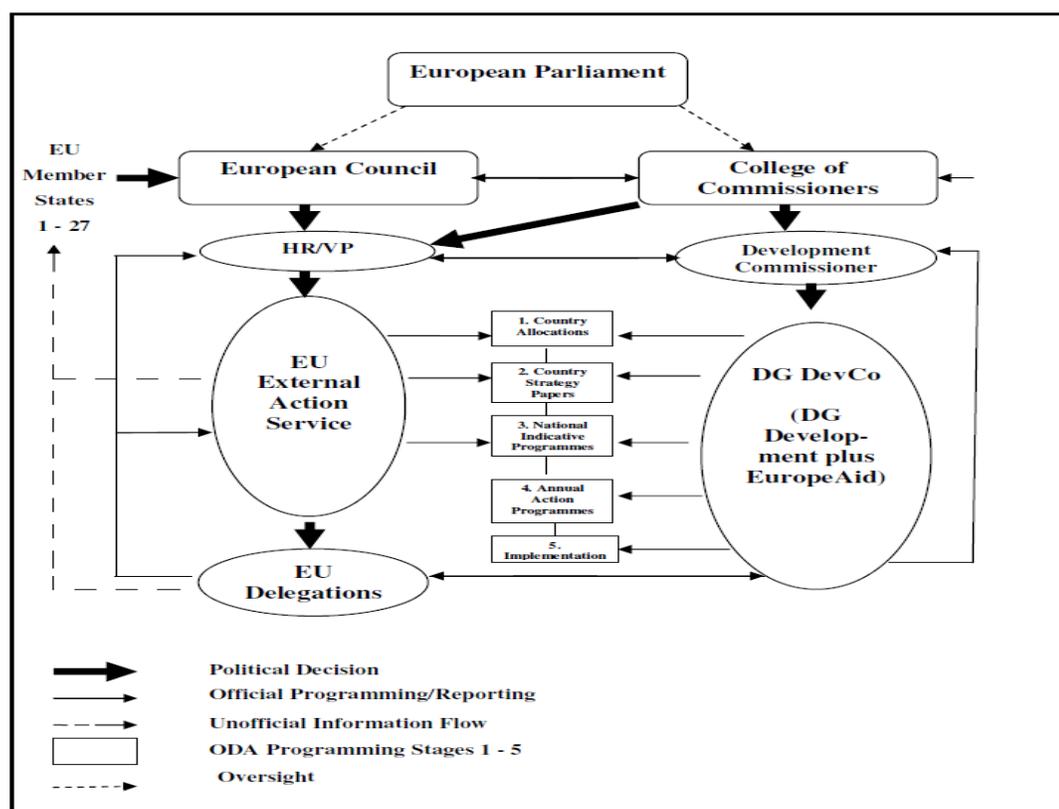
la cooperación en todos los campos importantes para los países integrantes, sobre todo en lo referente a comercio, normas de trabajo, medio ambiente e inversión.

Aun así, la transformación reciente de la Unión Europea tanto en la esfera institucional como la instrumental es explicada por Tassara, mostrando la distribución de la ayuda, señalando que solamente el 9% va hacia América Latina y el Caribe, mientras el 41% va hacia los países de África Subsahariana, 21% al África septentrional y Medio Oriente, y otro 9% se coloca en Asia Oriental y Oceanía (Tassara, 2012, 14). En este contexto, los cambios sustantivos de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea se resumen en dos fundamentales:

- a) La creación de la oficina EuropeAid en 2011, institución coordinadora de la ayuda al desarrollo de la Comisión Europea, y cuyas prioridades se concentran actualmente en la agenda Post-2015, siendo la fecha de caducidad de las metas señaladas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- b) La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (External Europe Action Service, EEAS) también representa un cambio significativo en la forma en que se venían haciendo las relaciones exteriores de la Unión Europea. Las tareas fundamentales de esta oficina se centran en la promoción de la coherencia de políticas para el desarrollo, facilitar la coordinación entre otros actores, impulsar la profesionalización del servicio exterior bajo este nuevo enfoque, y consolidar la legitimidad de las nuevas instituciones bajo el espíritu del Tratado de Lisboa (Furnes, 2010).

El establecimiento del Servicio Europeo de Acción Exterior señala un cambio evidente de política donde habrá que conocer y mirar con detenimiento el funcionamiento de la política y las unidades responsables del nuevo EEAS. Respecto al funcionamiento institucional, también se han incluido cambios sustantivos en la forma de operar la cooperación comunitaria, misma que se refleja en la siguiente gráfica:

Gráfica 1. Funcionamiento institucional de la cooperación al desarrollo europea



Fuente: Furnes 2012.

Esta etapa de transformación reciente ha sido planteada por Gavas, Johnson y Maxwell (2010) como una fase que va entre la consolidación y la coordinación la Unión Europea, en tanto se está buscando una coordinación completa y profunda entre leyes, reglas y prácticas en transformación.

La creación formal de la oficina de EuropeAid y su entrada en vigor en 2011, así como la del Servicio Europeo de Acción Exterior dan cuenta de ello. Los autores comentan que la agenda del desarrollo avanza hacia su consolidación a través de la coherencia entre políticas de ayuda, comercio, migración, cambio climático, seguridad y otras políticas, en correspondencia con la agenda de la efectividad de la ayuda tras el proceso París-Accra-Busan-México. No obstante, la consolidación no es una tarea fácil: se requieren condiciones específicas por parte de cada socio que incluyen el marco legal bien definido, el enfoque conceptual y político en el que se defina la

colaboración, las reglas del compromiso de cada parte contratante, el marco específico de toma de decisiones, además de los mecanismos de coordinación entre las partes.

En la previsión para la Agenda post-2015 relacionada directamente con la conclusión del plazo establecido para el alcance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y la definición de los pasos a seguir, se define una nueva agenda del desarrollo que busca ser más eficaz, que promueva la apropiación, y que también considere el balance entre fortalezas y cambios en Europa. En el debate sobre el futuro de la cooperación al desarrollo de la UE se considera que hay un sentido importante para la comunidad europea en jugar un papel de facilitador y coordinador y cada vez menos de donante; segundo, que el papel de la Comisión Europea fundamentalmente es el de la coordinación y gestión de las redes y la vinculación institucional de la cooperación. Esa coordinación con la oficina de EuropeAid es en sí un propio desafío.

En diciembre de 2011 la Unión Europea presentó su nuevo paquete de instrumentos de acción exterior para el periodo 2014-2020, incluyendo el presupuesto disponible para su puesta en marcha. Seis de estos instrumentos de acción exterior son geográficos mientras otros tres son de carácter temático y se encuentran bajo el presupuesto de la Unión Europea. De manera independiente se encuentra el Fondo Europeo de Desarrollo (FED).

Los tres instrumentos geográficos en los que se enfoca Gavas (2012) son el Fondo Europeo de Desarrollo, el Instrumento de Cooperación para el Desarrollo, y, el Instrumento de Vecindad Europea; mientras que los instrumentos temáticos son: el Instrumento europeo para la democracia y los derechos humanos y el Instrumento para la Estabilidad (IfS).

La hipótesis es que será difícil asegurar el financiamiento de la acción exterior en general y para la cooperación al desarrollo específicamente, en la medida en que los países miembros continúen con la severa disminución de sus contribuciones financieras (Gavas, 2012). En gran medida esto explica por qué la cooperación con países de renta media ha sufrido una modificación en su forma de financiar y operar, y cómo, aun estando vigente en países de renta media baja y baja, tenderá a disminuir y reformularse hacia una mayor apropiación y fortalecimiento institucional y de capa-

ciudades. De cara a la posible “graduación” de ciertos países en el nivel de desarrollo bajo los criterios del CAD de la OCDE y el Banco Mundial, de acuerdo a su PIB per cápita y crecimiento económico anual, la Unión Europea también ha revisado y evaluado la ayuda a los países que bien podrían financiar su propio desarrollo en un marco en el que es necesario trabajar e incidir en los desafíos del desarrollo humano sostenible. En este sentido, dicha lógica entró en vigor a partir de 2014 en la programación de los instrumentos de la Comisión Europea como se sugiere en la tabla 1:

Tabla 1. Instrumentos de acción exterior propuestos por la Comisión Europea

Instrumento	Presupuesto 2014-2020 (millones de euros)	Cobertura
Capítulo 4 – Unión Europea como socio global		
Instrumentos geográficos		
Instrumento de Cooperación al Desarrollo (*)	23.295	Asia, Asia Central, América Latina y Medio Oriente y Programa pan-africano.
Instrumento de vecindad europea	18.182	Países vecinos del Este y Sur del Mediterráneo.
Instrumento de pre-acceso	14.329	Región de los Balcanes, Turquía e Islandia.
Instrumento de Asociación o Alianza	1.131	Alcance global centrado en socios estratégicos y economías emergentes.
Alianzas Verdes de la UE	218	Tierra y desarrollo sostenible.
Instrumentos temáticos		
Instrumento europeo para la democracia y los derechos humanos	1.578	Promoción y protección de los derechos humanos, democratización, monitoreo electoral.
Instrumento para la Estabilidad	2.829	Respuesta ante crisis financiera, prevención de crisis, tratados de seguridad global y transregional.
Instrumento de Ayuda humanitaria	8.900	Ayuda de emergencia ante conflictos y catástrofes naturales.
Seguridad nuclear	631	Todos los terceros países con prioridad a los países candidatos a adhesión y países vecinos.
Fondo Europeo de Desarrollo (FED) (fuera de presupuesto)	34.276	África subsahariana, el Caribe y el Pacífico.

(*) Incluye también dos programas temáticos: 1. Desafíos y bienes públicos globales, y 2. Organizaciones de la Sociedad Civil y autoridades locales.

Fuentes: Gavás (2012: 2) y Tassara (2012).

Los elementos que quedan fuera de la tabla en comparación con la programación y el presupuesto anterior y que han sido considerados en la nueva programación bajo otros nombres son:

- Asistencia micro-financiera con países vecinos, en coordinación con el Fondo Monetario Internacional.
- Fondo de Garantías de la Unión Europea, llevado anteriormente por el Banco Europeo de Inversión.
- Ayuda humanitaria, los Cuerpos europeos de ayuda humanitaria, y el Instrumento de Protección Civil, llevado originalmente por la Dirección General de asuntos humanitarios.
- La política exterior y de seguridad común (PESC) y la política intergubernamental de apoyo a asuntos de seguridad no militar.

Sobre el Fondo Europeo de Desarrollo, el Consejo Europeo decidió mantener el Acuerdo de Cotonou con los países ACP fuera del presupuesto de la Unión Europea debido a que es el último fondo europeo de desarrollo en su tipo, con fecha de término programada para 2020, y, por otro lado, no fue posible encontrar un consenso entre los países miembros para su inclusión en el presupuesto global dentro de los nuevos instrumentos. Es decir, hay visiones divergentes que inciden en las decisiones políticas. Cabe señalar que la región de América Latina y el Caribe no estaba dentro de esta sección de países, sino dentro de la Dirección General de Asia y América Latina, incluyendo a Centroamérica.

Por otro lado, el Instrumento de Cooperación al Desarrollo da cuenta de cambios significativos en la forma de agrupar los temas prioritarios del desarrollo, como es el caso de cinco programas temáticos vigentes (actores no estatales, seguridad alimentaria, inversión en las personas, medio ambiente, y asilo y migración) que ahora aparecen agrupados del siguiente modo: seguridad alimentaria e inversión en las personas dentro de desarrollo humano; medio ambiente, permanece igual y se le añade el componente de cambio climático; a migración se elimina el asilo; se añade el tema

prioritario de energía. A su vez, todos ellos quedan dentro del grupo “Desafíos y Bienes Públicos Globales”.³

De los tres mencionados, el que resulta de mayor interés para este artículo es el tercer punto, siendo que la Comisión Europea ha reformulado la relación con los socios emergentes partícipes de asociaciones globales y triangulares, siendo que son países que “se gradúan” en el desarrollo y, por tanto, no deben ser más receptores de cooperación al desarrollo. Siendo así, veinte países han quedado fuera de la lista de receptores de ayuda bilateral de la Unión Europea a partir de 2014, con lo que la Unión se estaría ahorrando cerca de dos mil millones de euros equivalentes al 10% del presupuesto del Instrumento de Cooperación al Desarrollo. Estos países quedan ubicados en un rubro específico de ayuda a programas regionales, comercio e inversión relacionados con la cooperación observados dentro del Instrumento de *Asociación o Alianza estratégica*, es decir, aquellos países emergentes o nuevos donantes, países de renta media, y los rubros temáticos señalados anteriormente (protección y promoción de los derechos humanos y la democracia, protección de los bienes públicos globales, cambio climático y organizaciones de la sociedad civil⁴).

Los instrumentos temáticos transversales u horizontales muestran la perspectiva del trabajo de la cooperación europea, concentrados en la democracia y los derechos humanos por un lado, y la estabilidad por el otro. Estos instrumentos ofrecen la ventaja de continuidad y fortalecimiento del trabajo con la sociedad civil organizada como implementadores o facilitadores en los países receptores y socios estratégicos en ge-

³ Las innovaciones más importantes en esta evolución político-administrativa de la cooperación europea han sido registradas en tres áreas específicas (Gavas, 2012): (a) Simplificación del proceso de programación; (b) Flexibilidad de respuesta en situaciones cambiantes en países socios; (c) Asociaciones diferenciadas de desarrollo, con países emergentes considerados no receptores de ayuda en el futuro. Acerca del primer punto, se señala el propósito de una simplificación administrativa en la que los documentos estratégicos de país se sustituyen por los planes nacionales de desarrollo en aquellos países donde ya existen o son elaborados por los gobiernos periódicamente. Hay un reconocimiento entonces de las fortalezas nacionales en los países que están dejando de ser de renta baja o de renta media baja, para convertirse de renta media alta o bien de renta alta, donde se verifique, además, la consolidación política e institucional que se refleje en la elaboración de sus planes de desarrollo nacional. Como indicador de estabilidad política y económica, estos documentos cuentan como base fiable e indicador de prioridades nacionales para los donantes tradicionales. Esto explica la priorización del desarrollo de capacidades individuales, institucionales y sociales promovidas por la cooperación.

⁴ Los países afectados en este sentido son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, China, Costa Rica, Ecuador, Kazajstán, India, Indonesia, Irán, Malasia, Maldivas, México, Panamá, Perú, Tailandia, Venezuela y Uruguay.

neral; por el otro lado el relacionado con la estabilidad, muestra el respaldo político y financiero a la prevención de riesgos de crisis financiera y al desarrollo de capacidades.

Posiblemente uno de los cambios más relevantes es la inclusión en el instrumento de estabilidad de otros tipos de ayuda que no han sido considerados en el resto de instrumentos, y nos referimos a la respuesta urgente ante situaciones de crisis, problemas transfronterizos excluidos de los enfoques geográfico y temático, aquellos que quedan fuera de los criterios de elegibilidad de la ayuda oficial al desarrollo (como es el caso de operaciones anti-terroristas), y acciones de prevención de conflictos y procesos de pacificación. Estos elementos incluyen actividades del ámbito militar, especificando que queda fuera de la AOD, tal como lo establece la definición del CAD de la OCDE, y que son indispensables en esta nueva ola de la política exterior y de seguridad común en el seno de la Unión Europea.

En resumen, uno de los desafíos mayores de la nueva época de la cooperación comunitaria al desarrollo es el de vigilar el riesgo de importantes reducciones potenciales en las contribuciones por parte de los Estados miembros y el impacto que ello pueda tener en el presupuesto global de la Unión, dadas las condiciones actuales de recesión económica y recrudecimiento de la crisis financiera que afectó principalmente a Grecia, España e Italia desde 2010.

La asignación de la ayuda, su efectividad en el desarrollo, la paulatina retirada de países de renta media y el impulso a la colaboración global en la lucha por la seguridad y el cambio climático, son las preocupaciones centrales y motivaciones a estos cambios. No se trata de una nueva etapa de condicionalidad, sino de una alta consideración de elementos específicos como el índice de desarrollo humano –en evolución–, el índice de vulnerabilidad económica, la dependencia de la ayuda, el PIB per cápita y el crecimiento económico de los diversos y heterogéneos grupos de países, todavía receptores, o en camino de dejar de serlo, los que han influido en la nueva toma de decisiones en la Comisión Europea.

Todavía quedan algunas interrogantes en el aire, por ejemplo, cómo llevar a cabo una coordinación eficaz de la cooperación, cómo alcanzar la armonización de polí-

ticas y su coherencia y, finalmente, cómo transformar esos compromisos globales en compromisos institucionales y financieros, traducir estos en acciones y conducir sobre la misma vía dentro de un diálogo entre socios desiguales.

2. LA RELACIÓN DE COOPERACIÓN DE LA UE CON CENTROAMÉRICA Y MÉXICO

Como se pudo apreciar en la sección anterior, en los años recientes ha cambiado la Unión Europea, la composición de sus países miembros, la forma de hacer cooperación y su perspectiva sobre terceros países que están pasando a una fase de “graduación” en el desarrollo. Pero no sólo evoluciona la Unión Europea, cambian también los países en desarrollo, la forma en que se gestiona la ayuda, la forma en que entienden y trabajan la cooperación sur-sur y norte-sur los diferentes socios, su incipiente involucramiento en la cooperación triangular y la capacidad institucional de negociación y ejecución de la cooperación para el desarrollo. Cambia su actitud política y administrativa frente a la necesidad de apertura a la aplicación de los principios de la Declaración de París sobre la efectividad de la ayuda al desarrollo y los compromisos plasmados en Busan, evoluciona su administración pública y se fortalecen sus relaciones internacionales; crece su vinculación con agentes no tradicionales del desarrollo, por ejemplo, con las comunidades de prácticas o las comunidades epistémicas, a fin de tener mayores evidencias y fuentes de información para la toma de decisiones.

Por supuesto, hay camino andado y todavía queda un buen trayecto que recorrer. Ni todos los países se han trasladado al grupo de los países de renta media alta, ni han cubierto en el ámbito local sus necesidades fundamentales a través de la garantía de sus medios de aprovisionamiento. El problema de la pobreza es persistente, no obstante, está cobrando mayor peso el problema de la desigualdad, las asimetrías en el ingreso y los indicadores socioeconómicos que, junto con el índice de desarrollo humano, son los que señalan los focos rojos existentes que son áreas de oportunidad para la cooperación.

El entorno global también ha sido marcado de manera alarmante e irreversible por el cambio climático que está generando graves consecuencias para los países, quedando los de la región centroamericana dentro de los grupos más vulnerables a sus implicaciones, pudiéndose retrasar con ello su proceso de desarrollo socioeconómico. Asimismo están los problemas mundiales identificados en el *Global Risks Report*, el cual suma otros factores de inseguridad y susceptibilidad al subdesarrollo a las sociedades de dicha región como: la corrupción, el tráfico ilegal de drogas, armas y la trata de personas, además de la pobreza que genera una diáspora continua⁵. Estos temas no siempre pueden ser atendidos por la cooperación al desarrollo, o no de manera mayoritaria y directa, por lo que las políticas sociales y otro tipo de medidas exigen esfuerzos mayores a estos países, recordando el carácter complementario de la cooperación.

Sin duda alguna, la cooperación comunitaria con México es una y aquella con Centroamérica es otra; no obstante, las oportunidades y las experiencias exitosas en materia de cooperación triangular, tanto bilateral como multilateral, dan un sentido a hablar aquí de México e identificar la dinámica y diferenciación temática regional.

La relación México – Unión Europea se encuentra cobijada por el Acuerdo Global desde 2000, el cual cubre tres grandes áreas, a decir, comercio, diálogo político y cooperación. De acuerdo con la Delegación de la Comisión Europea en México, las áreas de colaboración sobre las cual se ha trabajado el último decenio son cohesión social, justicia y derechos humanos, desarrollo económico sustentable, educación y cultura, y ciencia y tecnología, desarrollo local urbano y cambio climático⁶. Estas están amparadas por la relación de asociación estratégica entre ambas partes desde el cambio de estatus en 2008. Este nuevo estatus no coloca a México entre las áreas geográficas prioritarias de cooperación al desarrollo, pero merece la pena dar seguimiento a la forma en que evoluciona la cooperación para el desarrollo y el papel que adquiere cada socio, cuando hay una evidente retirada de recursos y disminución de

⁵ Mayor información del Global Risks Report puede ser encontrada en el informe *Global Risks 2014 Ninth Edition*: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2014.pdf y en la página web <http://www.weforum.org/issues/global-risks>

⁶ Comisión Europea en México, Septiembre de 2011, La relación Unión Europea – México: Herramientas para un mejor futuro.

actividades, a la vez que se exige una mayor aportación de los costos compartidos entre las partes.

Es así que no resulta extraño encontrar desde el diálogo político con la Unión Europea más frecuentemente el apoyo a la cooperación sur-sur y triangular, así como a las organizaciones de la sociedad civil, en materia de democracia, cohesión social y protección a los derechos humanos. El tema de la cohesión social es comprendido desde la concepción y contribución de la OCDE y la GIZ con el propósito de luchar contra la inequidad social y económica, tomar en cuenta los indicadores de desigualdad y exclusión social, y en paralelo, contribuir a la construcción del capital social y sociedades incluyentes. Esto implica el tejido de un capital social a partir de las organizaciones existentes e incipientes, apoyar en el proceso de fortalecimiento de las organizaciones sociales y sus tareas en el desarrollo, trabajar en indicadores y el cumplimiento de metas. Es decir, va hacia factores más específicos y locales, desde aquellos valores comunitarios compartidos casi universalmente.

Respecto a la sección de ciencia y tecnología, es de particular interés encontrar e interpretar los contenidos de las diferentes ediciones del Programa Marco de Cooperación en Ciencia y Tecnología ofrecido por la Unión Europea en México desde 2002, así como la reformulación y continuidad que se le ha dado en el Programa Horizonte 2020 en materia de cooperación en ciencia, tecnología e innovación, incluyendo las ciencias sociales. El programa marco y su renovación son muestra de la sustancia que conforma la cooperación europea en México y el interés en la innovación científica y tecnológica, el apoyo a centros de investigación, pequeñas y medianas empresas, y la convocatoria al sector privado. Tras siete programas marco es visible el cambio de programación, la inversión nacional en recursos humanos y financieros, la especialización e incorporación de pequeñas y medianas empresas, instituciones académicas y organizaciones sociales, así como áreas de trabajo en las ciencias exactas, la innovación, ciencia y tecnología, y también en ciencias sociales y humanidades.

Para su promoción y ejecución juega un papel estratégico el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, así como el proceso de fortalecimiento institucional del país

en cooperación para el desarrollo desde la creación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID)⁷ con la entrada en vigor de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo en abril de 2011, y la consolidación de su política con la publicación del Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID)⁸ en abril de 2014. Es en este contexto que es posible un puente de colaboración triangular entre México, la Unión Europea y los países centroamericanos con diversos recursos, humanos, materiales, financieros y técnicos, respaldados por la normatividad y el marco político. Es aquí donde se plantea cooperar con México de forma distinta, impulsarlo como proveedor de conocimientos, técnicas y capacidades, a fin de coadyuvar a su mejoramiento como oferente hacia terceros países.

Por el otro lado, es posible afirmar que la cooperación comunitaria hacia Centroamérica tuvo una evolución clara dentro de los últimos treinta años, en los que diagnósticos realizados por la Unión Europea dan cuenta de problemas contemporáneos diferentes a aquellos de las décadas de los setenta y ochenta en un entorno de guerras civiles y grupos de presión armados. Se han encontrado factores considerados obstáculos importantes para contar con una mayor y mejor participación económica, financiera y de cooperación, consideradas como debilidades estructurales generadas en torno a conflictos nuevos y a otros no tanto. No obstante, se reconoce en la región una estabilidad política y el logro paulatino de instauración de canales de participación social en los países centroamericanos, donde ahora los factores de cambio identificados para la estrategia de reducción de la pobreza, incluyendo la de la Unión Europea, se centran en los siguientes puntos (Ayala, 2011):

- (1) Crecimiento económico y reforma estructural;
- (2) Mayor inversión en el capital humano;
- (3) Gobernabilidad, democracia y desarrollo institucional;

⁷ Para conocer los detalles se sugiere consultar el Diario Oficial de la Federación del 6 de abril de 2011 en el cual se publica y entra en vigor la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, misma que da lugar a la existencia de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID): http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5184958&fecha=06/04/2011

⁸ El vínculo al Decreto de creación del PROCID puede ser consultado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de abril de 2014: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342827&fecha=30/04/2014

- (4) Desarrollo sostenible frente a la vulnerabilidad medioambiental;
- (5) Equidad social y de género;
- (6) Administración pública descentralizada.

En dichas áreas de trabajo es posible promover acciones para el desarrollo de capacidades específicas que derivan en el fortalecimiento institucional, complementando los esfuerzos propios de las naciones en la región.

Además de la cooperación al desarrollo y de la previa cooperación para el proceso de pacificación y democratización, un componente especialmente relevante es el de la integración birregional y la apertura comercial entre la Unión Europea y Centroamérica. Lamentablemente la falta de flexibilidad en la Política Agrícola Común, así como la exigencia de mejores condiciones para los productos europeos, no ofrecen una base favorable para los países centroamericanos; más aún si los procesos de una auténtica integración regional han quedado estancados al interior de América Latina. Las mayores demandas para el desarrollo en Centroamérica giran en torno a infraestructura, competitividad, innovación tecnológica y cohesión social; ello requiere políticas sectoriales que no han llegado a un buen grado de madurez debido en parte, a la falta de fortalecimiento institucional, sobre todo a nivel local o municipal, así como en el transfronterizo, donde es más difícil encontrar cohesión e integración, cuyas bases para tal propósito ya existen. En este sentido, la ayuda europea sigue presentado áreas de oportunidad, pero el entorno cambiante no parece ofrecer condiciones favorables.

Una revisión a la cooperación europea contemporánea en Centroamérica, en términos generales confirma que los retos para la región se centran en el combate a la pobreza, la reducción de la desigualdad, el control de la corrupción, violencia organizada y seguridad pública, y en paralelo, el fortalecimiento de sus instituciones públicas y la transparencia presupuestal pensada en el alcance de los objetivos de desarrollo; todo ello concluye en el ejercicio pleno de un estado de derecho (Ayala, 2011), siempre y cuando las condiciones y políticas internas así lo garanticen. Asimismo, en el marco de la estrategia birregional 2014-2020, se establece que la cooperación para los próximos seis años se

centrará en: el proceso de gobernabilidad democrática, el fortalecimiento de la integración regional y la cohesión social en el marco del desarrollo sostenible⁹.

Cascante, Moltó y Olivie (2011) identifican la renovación de la cooperación iberoamericana en la que se busca reforzar el posicionamiento latinoamericano en el debate sobre la agenda de la ayuda post-2015, en una relación reformulada con los países de renta media, atendiendo a la nueva realidad en la que estos son donantes emergentes en proceso de consolidación. Se afirma también que las estructuras tradicionales de cooperación iberoamericana y la misma cooperación sur-sur se ha agilizado a partir de las mejores prácticas y capacidades fortalecidas en los países de renta media, así como por las alianzas regionales que han surgido en la región (como ALBA y la Alianza del Pacífico). A esto se puede añadir un panorama de mejor desarrollo humano y económico y la implantación de modalidades de cooperación diversificadas que restan importancia a la AOD como unidad de medida y forma idónea de concebir la cooperación para el desarrollo. No obstante, persisten desafíos en las áreas de fiscalidad, inversión, productividad y sostenibilidad ambiental (Cascante, Molto y Olivie, 2012:7). También da cuenta de la presencia de nuevos socios foráneos a la región iberoamericana como es la presencia china y japonesa, así como de actores privados internacionales como fundaciones y organizaciones internacionales de la sociedad civil, con mayor presencia y capacidad de gestión que nunca.

Dada la cercanía y la continuidad de la cooperación iberoamericana desde la creación de la SEGIB, hasta 2010-2012 se podía apreciar cierta ventaja en la acción de España en la cooperación regional de la Unión Europea con América Latina; sin embargo, la crisis financiera internacional y sus graves consecuencias sobre ese país ha obligado a realizar un recorte severo en los recursos, una inminente reducción de actividades previstas en la agenda, así como el cierre de varias representaciones bilaterales. Esto, en pocas

⁹ De acuerdo con la Delegación de la Comisión Europea en Nicaragua, en un comunicado del 25 de febrero de 2014, para el período 2014-2020 se espera que la UE destine a la región Centroamericana unos €900 millones de euros, incluida la cooperación bilateral con El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, así como la cooperación regional que se mantendrá con Costa Rica y Panamá. Fuente: http://eeas.europa.eu/delegations/nicaragua/documents/press_corner/eurobulletin/2014_02/eun25_nota_0.html

palabras, significa la necesaria consolidación de los países de renta media latinoamericanos como socios emergentes de cooperación al desarrollo, sur-sur y triangular –con países no iberoamericanos e inclusive, no europeos-, y ser actores globales con mayores responsabilidades, aunque ello implique ser menos prioritario de lo que, de por sí, ya sucede.

3. EL DESARROLLO DE CAPACIDADES EN LAS ASOCIACIONES ESTRATÉGICAS BIRREGIONALES

Los países de la Unión Europea han modificado su cooperación en Centroamérica los últimos treinta años de forma significativa. La agencia austriaca para el desarrollo, por ejemplo, señala que a partir del proceso de paz centroamericano de los años noventa, que permitió poner fin a los conflictos armados, limitar las graves violaciones a los derechos humanos y reducir la marginación política de importantes sectores de la población, la UE formuló una estrategia regional para el desarrollo de Centroamérica, en coordinación con el SICA. Esta estrategia se centraba en apoyar más decididamente el proceso regional de integración, particularmente en el ámbito económico, así como la creación de estructuras regionales. Más allá de estos objetivos, tanto el fortalecimiento del papel de la sociedad civil en el proceso regional de integración como una mejor conservación y aprovechamiento de los recursos naturales han cobrado cada vez más importancia¹⁰.

El desarrollo de capacidades es a la vez un proceso y un concepto comúnmente utilizado en la cooperación para el desarrollo a través de la cooperación técnica como de otros instrumentos y, tan propio de donantes como de socios receptores. El valor agregado del desarrollo de capacidades es algo que se puede apreciar en el largo plazo pues, siendo un proceso transversal aplicable en diferentes niveles y ámbitos, es uno de los instrumentos de trabajo idóneos para el desarrollo humano sostenible. Es, además, una de las formas en que se materializan el desarrollo de personas, instituciones, comunidades y sociedades en su conjunto.

¹⁰ Estrategia Regional para Centroamérica 2008- 2013. *Agencia Austriaca para el Desarrollo*, 2010. Viena: http://www.entwicklung.at/uploads/media/Regionalstrategie_Zentralamerika_Span_Web.pdf

En su comprensión y puesta en práctica es donde se encuentran precisiones y aprendizajes interesantes, diferencias locales y áreas de oportunidad. Asimismo, a través de diversas metodologías, enfoques e indicadores, es el instrumento operativo por el cual las acciones programadas se convertirán en desarrollo y en eso radica la importancia de que existan instituciones capaces de otorgar, o bien, coordinar ese tipo de procesos, además de implantar sistemas de monitoreo y evaluación. Hablamos entonces de la cooperación llevada a la práctica entre países y regiones.

En el contexto de las acciones de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea hacia México y Centroamérica, las agencias de ejecutoras de la cooperación al desarrollo ponen en marcha actividades que recogen diversas metodologías pertenecientes al desarrollo de capacidades. Del mismo modo, los países de renta media baja y media alta que realizan acciones de cooperación sur-sur y técnica entre países en desarrollo, lo utilizan como uno de sus elementos propios. Aquí se explican enfoques diferentes pero a la vez convergentes entre sí:

El Sistema de Naciones Unidas, particularmente a través del PNUD vincula el desarrollo de capacidades directamente con el fomento a la cooperación sur-sur: En primera instancia, se entiende como “la habilidad de los actores (individuales, grupos, organizaciones, instituciones, países) para desempeñar funciones específicas o alcanzar objetivos específicos en forma efectiva, eficiente y sostenible” (Malik, 2002: 26). A esto, Fukuda-Parr y Lopes añadieron que, siendo la aptitud de desempeñar funciones, solucionar problemas y establecer y alcanzar objetivos, el desarrollo de capacidades no se refiere a la simple adquisición de destrezas, sino también a la habilidad de utilizarlas (Fukuda-Parr, Lopes y Malik, 2002: 10).¹¹

¹¹ Adicionalmente, Romero (2009) indica tres tipos de capacidades que construir o desarrollar (ver también Longshire y Seward 2009): a) Capacidades individuales, que tiene que ver con el empoderamiento de las personas a través del aprendizaje, adquisición de conocimientos, técnicas y habilidades que facilitan su proceso de desarrollo, además de promover su concientización y organización; b) Capacidades institucionales, que hace referencia al fortalecimiento institucional sea de organizaciones no gubernamentales, instituciones públicas o de otro tipo, con la habilidad mejorada de la gestión y la planificación orientada al desarrollo institucional y el potencial de desarrollar capital social; c) Capacidades sociales, que están relacionadas directamente con la noción de sociedad acerca de la fuerza de las acciones de los individuos en su conjunto, como sociedades, comunidades o aglomerados con causas específicas, como grupos poderosos e influyentes.

Por el otro lado, la Unión Europea, a través de EuropeAid ha trabajado bajo conceptos sumamente similares, llevando el tema a la recuperación de experiencias exitosas y a enfatizar el intercambio de conocimientos y experiencias como parte fundamental de la cooperación y del desarrollo de capacidades. Para ello, hace cuatro años aproximadamente generó la plataforma virtual *Capacity for Development*¹², la cual promueve el desarrollo de capacidades a partir de las comunidades de prácticas y los casos exitosos tomando como base el conocimiento y como marco de referencia la efectividad de la ayuda al desarrollo. Otros principios de la efectividad de la ayuda como la apropiación, la coherencia de políticas y la transparencia, también son fomentados y analizados desde el trabajo de esta plataforma europea.

Adicionalmente, se puede afirmar que los factores determinantes del desarrollo de capacidades no sólo son de carácter técnico, sino que están relacionados directamente con las políticas y la gobernabilidad, en la medida en que los compromisos políticos sólidos y las reformas gubernamentales de amplio alcance, invariablemente deben incorporar por la naturaleza misma del proceso, acciones de desarrollo de capacidades. Lo importante es entonces hacerlo en diferentes niveles, considerando no sólo al individuo sino a las organizaciones, las instituciones formales y no formales y la constitución de redes, a partir de objetivos específicos y del conocimiento que se quiera transmitir y compartir (OCDE, 2009).

Finalmente, para la cooperación internacional alemana (GIZ), la construcción de capacidades abarca el conjunto de habilidades humanas, tecnológicas, científicas, organizacionales, institucionales y de recursos, de un país. El objetivo de esa construcción o fortalecimiento será el mejoramiento o incremento de dichas habilidades, llevándolas inclusive a un terreno en que sean medibles y enmarcadas en políticas nacionales que permitan evaluar el nivel de éxito alcanzado, de acuerdo a las necesidades de las personas (GIZ, 2010).

Contando con los antecedentes de los acuerdos birregionales y el diálogo político de 1984, 1993 y 2003¹³, el Acuerdo de Asociación entre la UE y CA es el princi-

¹² Mayor información se puede encontrar en <http://capacity4dev.ec.europa.eu/>

¹³ En 1984 se inicia el Diálogo de San José para la pacificación de la región; en 1993 se firma el Acuerdo Marco de Cooperación y en 2003 el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación. Fueron

pal instrumento que impulsa y promueve proyectos de desarrollo de capacidades en Centroamérica a través de la cooperación para el desarrollo, así como las Comisiones Mixtas Centroamérica – Unión Europea. Dentro de este marco asociativo, fue creada la Estrategia Regional (RSP) 2007-2013¹⁴, que tenía como principal objetivo apoyar el proceso de integración política, económica y social en Centroamérica a través del reforzamiento de capacidades de las instituciones regionales y el diálogo con la sociedad civil. Sus áreas de acción fueron establecidas dentro de seis sectores estratégicos, dentro de los cuales se hacía énfasis en el fortalecimiento de capacidades, tanto a nivel sectorial, así como dentro de un contexto de desarrollo local/regional¹⁵. Los sectores estratégicos instrumentados son:

1. el Fortalecimiento del Sistema Institucional Regional,
2. la Consolidación de la Integración Económica,
3. Seguridad y Migración,
4. Reducción de la Vulnerabilidad y Mejora de la Gestión Medio Ambiental,
5. Apoyo a la integración regional a través del Desarrollo Local y Transfronterizo, y
6. Derechos Humanos

También existen ejemplos con participaciones de la banca de desarrollo como es el caso del *Centro Regional de Asistencia Técnica para Centroamérica, Panamá y República Dominicana* (CAPTAC-RD), con vigencia de 2009 a 2014, que es un esfuerzo colaborativo entre sus siete países beneficiarios (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana), sus siete donantes (Alemania, Canadá, España, México, Unión Europea, Banco Centroamericano de Integración Económica y Banco Interamericano de Desarrollo), y el Fondo Monetario Internacional (FMI), cuyo objetivo es crear un centro regional de asistencia técnica

incluidos los seis países de la región: El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

¹⁴ El documento de Estrategia Regional 2007- 2013 de la Comisión Europea se encuentra disponible en: http://eeas.europa.eu/ca/rsp/07_13_es.pdf

¹⁵ “Cooperación regional UE-CA 2007-2013”. Disponible en: http://eeas.europa.eu/delegations/nicaragua/eu_nicaragua/tech_financial_cooperation/regional_cooperation/index_es.htm

con miras a incrementar la asistencia para el fortalecimiento de las capacidades a nivel regional.¹⁶

Igualmente, en 2009 fue lanzado el programa PAIRCA II (Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana) por la UE, el cual ha asumido la tarea de fortalecer a las instituciones del SICA con miras a una agenda estratégica común para la integración y el desarrollo regional. A través de este programa, la CE promueve una mayor regionalización en Centroamérica al mejorar la eficiencia de las instituciones regionales y dotarlas de un mandato claro”.¹⁷

Un ejemplo de esquemas de cooperación mixta es el que muestra la ejecución de la cooperación técnica y el desarrollo de capacidades de un país de la Unión Europea, y los países socios México y los países centroamericanos, en la Red Latinoamericana de Prevención y Gestión de Sitios Contaminados¹⁸. En 2011 se realizó el Encuentro Latinoamericano sobre la Remediación de Sitios Contaminados, incluyendo el curso de capacitación técnica. Fue coordinado por la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, de la AMEXCID, contando con apoyo de la agencia alemana de cooperación técnica (GIZ) dentro de la modalidad de cooperación triangular del Proyecto Mesoamérica, y coordinado por la AMEXCID, y dirigido a los responsables en los ministerios centroamericanos de los temas de gestión de residuos. Entre las acciones específicas se encontraron: (a) Caracterización de los sitios contaminados; (b) Impacto de los sitios contaminados y gestión para su remediación; (c) Identificación del potencial de acción de los países miembros del Proyecto Mesoamérica en el tema; (d) Medición de resultados deseados, objetivos y actividades en los países miembros.

¹⁶ En julio de 2014, el Centro Regional de Asistencia Técnica para Centroamérica, Panamá y la República Dominicana (CAPTAC-DR) del Fondo Monetario Internacional, recibió el primer desembolso de €6.3 millones de la Unión Europea; este financiamiento contribuirá a los programas de desarrollo de capacidades del Fondo Monetario Internacional (FMI) para la región, que se centran en las tres áreas básicas: finanzas públicas (administración tributaria y de aduanas y gestión financiera pública); moneda y banca (supervisión y regulación del sistema financiero, política monetaria y manejo de deuda); y estadísticas macroeconómicas. “El Centro de Asistencia Técnica del FMI para Centroamérica recibirá 6.3 millones de la Unión Europea”, *Fondo Monetario Internacional*, 10 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.imf.org/external/spanish/np/sec/pr/2014/pr14272s.htm>

¹⁷ Agencia Austríaca para el Desarrollo

¹⁸ Más información puede ser encontrada en <http://www.relasc.org/>

Este tipo de proyectos involucra dirigir las capacidades mexicanas hacia los países centroamericanos y la inversión de recursos técnicos y financieros mexicanos y europeos. En diferentes etapas se suministran el *know how* y la capacitación, el financiamiento y el fortalecimiento institucional de la administración pública; a través de esos pasos, las contrapartes contribuyen con metodologías y conocimientos que, en el marco de programas y políticas coherentes con estos esfuerzos, tendrán un impacto a largo plazo que es de mayor interés para los financiadores y para el mismo proceso de desarrollo.

En materia de tecnología e innovación, la Unión Europea ha desarrollado iniciativas de fortalecimiento en este sector desde la década de los ochenta, principalmente con los Programas Marco de Investigación y Desarrollo iniciados en 1984. La CTI de la UE en la región ha partido de una estrategia de colaboración interinstitucional, articulada por los programas de financiamiento europeos, e integrada por actores regionales como universidades, centros de investigación, sociedad civil, sector público y empresarial (Casalet y Buenrostro: 2014).

En el año 2010, a efecto de potenciar un acercamiento triangular hacia Centroamérica, México y la Unión Europea suscribieron un Plan de Asociación Estratégica que entre sus objetivos planteaba el desarrollo/fortalecimiento de capacidades en diversos sectores a nivel Mesoamérica. En el ámbito de la seguridad, por ejemplo, “colaboraron en la instrumentación del “Programa Integrado de Seguridad y Justicia 2009-2011” que fue diseñado conjuntamente por el Gobierno Mexicano y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y que consta de 21 proyectos orientados al combate al delito. El Programa fue diseñado con una visión dual: por una parte, cada uno de los proyectos refleja los temas prioritarios para México y se basa en la experiencia de la ONUDD para el fortalecimiento de las capacidades nacionales. Por otra parte, se ha incluido en todos los proyectos un componente regional, que permita poner a disposición de los países de Centroamérica y el Caribe que así lo requieran, a expertos mexicanos que puedan aplicar la experiencia o capa-

citación adquirida de conformidad con la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México, suscrita en el marco del (SICA)”¹⁹.

Esto deja la lectura de una paulatina aseguración de la cooperación para el desarrollo, donde cada vez es más inevitable involucrar acciones para la seguridad en diferentes dimensiones. Ejemplo de ello es el conjunto de acciones realizadas de 2009 a 2011, dentro del marco del Programa de Control de Armas Pequeñas y Ligeras (CA-SAC) ejecutado por la Secretaría General del SICA (SG-SICA), a través de su Unidad de Seguridad Democrática, en el que la Unión Europea (UE) desarrolló el proyecto "*Apoyo a la lucha contra la acumulación y el tráfico ilícitos de armas de fuego en Centroamérica y países vecinos*". Este proyecto fue estructurado en dos niveles: por un lado, parte de un enfoque de carácter regional en Centroamérica, incluyendo la participación de México y Colombia, y por otro lado, crea un espacio interregional para el intercambio de experiencias regionales, con énfasis en la generación de información y la mejora y el desarrollo de capacidades en las diferentes zonas aduaneras y fronterizas. El programa pretendía desarrollar programas que contribuyan a la prevención del delito a través del intercambio de mejores prácticas en la prevención y lucha contra el tráfico ilegal de armas de fuego en la región²⁰. Su contenido refleja la evidencia de un ejercicio en cooperación técnica en materia de seguridad y el desarrollo de capacidades instituciones e individuos específicos.

Hacia septiembre del mismo año, la UE lanzó el Programa de Apoyo a la Educación Técnica y Formación Profesional en Nicaragua (TECNICA); ello, con el objetivo de contribuir a la construcción de un nuevo modelo nacional de educación técnica y formación profesional, que articule una oferta formativa integrada entre el MINED, INATEC e INTECNA - que sea de calidad, pertinente y relevante – y que dé

¹⁹ “Asociación Estratégica México-Unión Europea”, *Secretaría de Relaciones Exteriores*, 2010. Disponible en: http://www.sre.gob.mx/csocia1_viejo/contenido/comunicados/2010/mayo/plan_es.pdf

²⁰ “La Unión Europea y el SICA trabajando conjuntamente en el control de armas pequeñas y ligeras y la lucha contra su tráfico ilegal en Centroamérica”, *Delegación de la UE ante el SICA*, 19 de diciembre de 2011. Disponible en: http://eeas.europa.eu/delegations/nicaragua/press_corner/all_news/news/2011/20111219_01_es.htm

respuestas a las demandas de formación y capacitación actuales y futuras de la población nicaragüense.²¹

Recientemente, en octubre de 2014, se presentó el Programa de Fortalecimiento y Desarrollo de Capacidades a MIPYME'S del Sector Madera Mueble en Nicaragua, como una iniciativa lanzada en conjunto por la Unión Europea (UE), el Instituto Nacional Forestal (INAFOR) y el Instituto Nacional Tecnológico (INATEC), con el apoyo técnico de la Agencia de Cooperación Alemana (GIZ). El programa tiene como ejes de trabajo el fortalecimiento y desarrollo de capacidades, así como el mejoramiento de la competitividad de las MIPYMES, y tendrá una duración de 2 años con un monto a ejecutar de 536 mil euros financiados por la Unión Europea en el marco del Proyecto Apoyo a la Cadena de Valor de la Madera en Nicaragua que ejecuta INAFOR y GIZ²².

A nivel bilateral, algunos integrantes de la UE han mantenido papeles activos de cooperación hacia Centroamérica como Alemania y España, aunque independientes de los instrumentos de cooperación de la Unión Europea.

La base de la cooperación técnica y el desarrollo de capacidades están más presentes en la ejecución de la cooperación para el desarrollo que lo que permite ver el diálogo político habitual. El análisis de la cooperación Unión Europea – América Latina bajo el enfoque del desarrollo de capacidades coadyuvó a la comprensión del proceso que llevan las acciones de cooperación desde el nivel político e inclusive global, con la selección de prioridades y la política exterior en las relaciones internacionales, a un nivel más operativo en el que todos participan y contribuyen desde sus propias capacidades nacionales o bien, en la construcción de las mismas.

Los socios en desarrollo, emergentes y donantes tradicionales llevan ya siete años trabajando en una atmósfera de cambios en los lineamientos del sistema de cooperación para el desarrollo; pero también en el marco de recientes cambios insti-

²¹ “Alianza institucional para fortalecimiento de capacidades y calidad de la educación técnica y formación profesional”, *Delegación de la UE ante el SICA*, 12 de septiembre de 2014. Disponible en: http://eeas.europa.eu/delegations/nicaragua/press_corner/all_news/news/2014/20140912_01_es.htm

²² “Presentan Programa de Fortalecimiento y Desarrollo de Capacidades a MIPYMES del Sector Madera Mueble”, *Delegación de la UE ante el SICA*, 09 de octubre de 2014. Disponible en: http://www.eeas.europa.eu/delegations/nicaragua/press_corner/all_news/news/2014/20141008_03_es.htm

tucionales, políticos, adversidades económicas y advenimiento de cambios e innovación en la cooperación norte-sur, sur-sur y triangular, a partir de la declaración de París sobre la efectividad de la ayuda.

Sobre la cooperación triangular, hay un marco general desde la cooperación europea que promueve y apoya la cooperación triangular en el marco de asociaciones estratégicas con países emergentes o nuevos donantes, en apoyo coordinado hacia países menos avanzados; no obstante, esta práctica se realizará fundamentalmente desde los países de forma bilateral o trilateral, mas no desde la Unión Europea.

Si bien se ha trabajado en un marco común de construcción y desarrollo de capacidades en todos los niveles para su ejecución en los países, no forma parte de los componentes de política comunitaria, y cada país miembro es responsable de su implementación en sus políticas de cooperación al desarrollo con países emergentes y países menos avanzados. Hay un lenguaje hasta cierto punto común entre donantes bilaterales y multilaterales sobre lo que se entiende y se promueve a través del desarrollo de capacidades, pero es competencia de cada país de acuerdo a sus intereses y a los componentes propios de la relación en curso que se apoye a través de la cooperación.

Los cambios en la política comunitaria de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea responden a una serie de cambios tanto internos como externos. La crisis financiera internacional desatada en 2008 con consecuencias severas en los presupuestos de los países miembros ha afectado sus contribuciones a la cooperación al desarrollo, afectando programas en curso y futuras planificaciones; más allá de la crisis y la descendiente capacidad de respuesta de algunos países miembros, existen razones de carácter global que explican un paulatino descenso en los montos de ayuda a los países de renta media o donantes emergentes, paralelo a un cambio en el tipo de cooperación que se les otorga y el tipo de relación estratégica que se tiene con este grupo de países.

CONCLUSIONES

Mientras algunas agencias de cooperación de los donantes tradicionales han iniciado la retirada de sus representaciones en países de renta media, otras agencias bilaterales y multilaterales permanecen. No obstante, hay un evidente cambio en la forma de gestionar los recursos y dotar más capacidades que apoyo financiero, estableciendo alianzas triangulares de cooperación hacia terceros países en el entorno regional, disminuyendo la inversión financiera y fomentando el incremento de inversión en capacidades humanas desde los países de renta media o nuevos cooperantes.

En términos políticos, la Unión Europea en su conjunto no dice que se va de los países emergentes, de hecho, busca fortalecer las asociaciones estratégicas y promover un trabajo conjunto que fortalezca a los donantes emergentes, a la vez que los impulsa a generar desarrollo en terceros países; mantiene la bandera de sus valores históricos y éticos como la protección a los derechos humanos y la democracia; hay motivos de peso para continuar el apoyo en temas específicos como pobreza extrema, medio ambiente, seguridad y protección de bienes públicos globales.

En términos económicos, cada país establece la continuidad o no de su presencia; observa mayor libertad y autonomía para ejercer iniciativas triangulares en sectores específicos que coadyuven a la efectividad del desarrollo. La Unión Europea hace evidente que permanece pero cambia, evoluciona según sus necesidades internas y las vertiginosas circunstancias, el apoyo ineludible a los países miembros más débiles y a la adhesión de los países candidatos marca la pauta, junto con el mantenimiento de la estabilidad económica y hacer frente a las implicaciones del cambio climático, las prioridades e intereses de la cooperación europea.

África ha ocupado un lugar prioritario en la ayuda europea para el desarrollo, sobre todo en el marco de los países ACP; bilateralmente y desde el diálogo impulsado en la agenda del G20. En este contexto, los países de Centroamérica y el Caribe continuarán recibiendo flujos financieros de cooperación al desarrollo tanto en el marco de la Unión como en el bilateral. Sin embargo, deben habituarse a una paulatina disminución de los recursos y la modificación de las modalidades de cooperación, en tanto son países no prioritarios y de ingreso medio o medio bajo, y que la cooperación sur-sur y triangular ofrece potenciales mayores no sólo en términos financieros,

sino también y de manera creciente en el desarrollo de capacidades humanas, institucionales y sociales.²³

No estamos atestiguando un simple cambio de nombre en el cuerpo institucional de la cooperación europea y la forma en que se relacionan con el exterior; hay un cambio organizacional y de programación significativo que, aunque no los perjudica categóricamente, tampoco los beneficia sustancialmente y, en cambio, sí marca tendencias importantes frente a las cuales México y Centroamérica deben mejorar la gestión de su cooperación, su coordinación interna, la externa y la comunicación interinstitucional en función de la eficacia del desarrollo.

Siendo así, los países centroamericanos deben trabajar más de lo que ya lo hacen en términos de la consolidación de sus actores del desarrollo, involucrar más a los actores sub-estatales y no estatales, sociedad civil organizada y academia, construir redes de colaboración con el sector privado, trabajar en el ámbito local, y en la construcción de capacidades humanas e institucionales. No es tarea del gobierno, es una tarea de todos los actores, no sólo de los gestores de la cooperación, sino sobre todo de los actores mismos del desarrollo, bajo una apropiación del mismo, con la conciencia plena del carácter complementario de la cooperación internacional para el desarrollo, pero este enfoque incluyente implica que los gobiernos establezcan los canales de comunicación y participación.

La cooperación descentralizada ha adquirido un peso particularmente relevante en las relaciones europeo-centroamericanas, sobre todo, a través de URBAL. La coordinación con los gobiernos nacionales tiene un camino recorrido, pero estos programas llegan al nodo del gobierno local e inclusive transfronterizo, generando no solamente proyectos de cooperación con componentes que garanticen su sostenibilidad, sino que también propicien sinergias y participación de diversos actores locales, tanto públicos como privados. Así, componentes como los gobiernos locales, la cultura, las necesidades específicas y los recursos disponibles y potenciales identificados, son los

²³ Al respecto se recomienda la lectura del documento “Una nueva política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea con América Latina” en [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/433775/EXPO-DEVE_ET\(2011\)433775_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/433775/EXPO-DEVE_ET(2011)433775_ES.pdf)

que marcan la diferencia entre una experiencia y otra, pero sobre todo dan cuenta de las condiciones óptimas para el desarrollo de capacidades de gestión local del desarrollo en las provincias de los países centroamericanos. De igual modo, la participación de las llamadas *comunidades de prácticas* se están haciendo presentes en los países del sur, tanto nuevos cooperantes como en receptores tradicionales.

Los principales desafíos para la cooperación europea se encuentran en los cambios generados por las reformas normativas e institucionales sucedidas en los últimos dos años, lidiar con posibles consecuencias de reformas post-Lisboa, y con la coordinación entre países e instituciones para llevar adelante los temas de largo alcance. Igualmente, el desarrollo de las políticas de cooperación, en el que se hace cada vez más importante la “graduación” de los países en desarrollo y su demanda de apego a compromisos políticos y financieros de acuerdo con la agenda global del desarrollo y la gobernanza global. El proceso de toma de decisiones respecto a esa graduación misma, representa en sí un solo desafío ente donantes, al seno de las instituciones en las que la voz del Sur se hace sonar cada vez más fuerte; y también porque lograr el consenso al interior de la Comisión Europea ya con 28 estados miembros, heterogéneos y dispares política y económicamente entre sí, no resulta una tarea fácil.

En el marco global, la Unión Europea y sus países miembros han participado en la reformulación de la Agenda post-2015 y la configuración de los Objetivos de Desarrollo Sustentable²⁴. Ello significa trabajar a la par de la implementación de los principios de la efectividad de la ayuda al desarrollo tanto en donantes como socios en receptores. Esto muestra la intensa necesidad de coordinación de políticas, transparencia y rendición de cuentas frente a una demandante protección a los bienes públicos globales y el cambio climático que va a contra reloj.

²⁴ Al respecto, se sugieren consultar las siguientes fuentes: *European Development Days, a visión for a post-2015 agenda* en <http://eudevdays.eu/theme/a-vision-for-the-post-2015-agenda> ; el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013 en http://www.erd-report.eu/erd/report_2012/documents/summary-ES_web.pdf editado por el German Development Institute (GDI/DIE), el European Center for Development Policy Management y el Overseas Development Institute (ODI); así como el estudio “La Unión Europea y la Agenda de Desarrollo post-2015”, de José María Larrú y Javier Sota, editado por CECOD en <http://www.ceciod.org/LinkClick.aspx?fileticket=IvaItD0TXo%3d&tabid=1048&language=es-ES>

Por el otro lado, los desafíos para los países centroamericanos y para México son diferentes, aunque comparten algunas similitudes. Los países de la región Centroamericana tienen el reto de fortalecer sus instituciones y elevar sus indicadores de desarrollo humano, a la par de nutrir sus capacidades individuales en diferentes esferas de la vida económica y social; se reconoce el invaluable trabajo de la administración pública para llevar a cabo los principios de la declaración de París y lo que ello implica. En esa fase es en la que comparten desafíos con México, en principio, nutrir su ventaja comparativa y transformarla en competencias, en elementos para su dotación de cooperación para el desarrollo, a través del desarrollo de capacidades. Estos países, a su vez, requieren llevar a cabo políticas y programas de cooperación coherentes con las necesidades de desarrollo, bajo el enfoque orientado a la demanda o *demand-driven approach*, sabiendo así solicitar -y proponer- cooperación al desarrollo según la ventaja comparativa y según el nicho de oportunidad o necesidades locales.²⁵ Pero, además, en un marco adecuado al concierto internacional, al sistema internacional de cooperación al desarrollo que está sufriendo cambios sustantivos y en los que su capacidad de decisión, negociación y ejecución es mayúscula en comparación a las estrategias de las décadas anteriores.

Finalmente, un desafío mutuo es el conocimiento profundo entre los socios, es decir, la identificación de fortalezas y el reconocimiento de las capacidades existentes, de los avances, de la idiosincrasia y forma de llevar las negociaciones. En la construcción de políticas de cooperación no es suficiente la identificación de demandas o de oferta, sin restar importancia a ese paso; el conocimiento mutuo en los sectores social, productivo, educativo y tecnológico, incluye información fundamental para conducir los objetivos hacia resultados más específicos y propiciar así la efectividad de la ayuda, tanto la que se ofrece, como la que se recibe, y también la que se genera en espacios de colaboración trilateral o triangular. Nos referimos entonces al *policy steering*, la dirección estratégica de políticas, en el seno de las negociaciones bilaterales y triangulares, no sólo llevadas a cabo en el nivel presidencial o interministerial,

²⁵ Se sugiere revisar el Informe “Lecciones aprendidas en el Acuerdo de Asociación Unión Europea y Centroamérica en el marco del Acuerdo México – Unión Europea”, por Horacio Rodríguez Vázquez y editado por la FAO en Chile, 2011, en <http://www.fao.org/docrep/019/as401s/as401s.pdf>

sino también en los niveles locales y en los espacios informales de negociación, o bien dentro, de los diálogos con actores no formales. Este proceso no será posible entonces sin la existencia de sistemas de evaluación y monitoreo, donde la transparencia y rendición de cuentas hacen acto de presencia y demandan tareas por sí solas.

La existencia de estos sistemas son herramientas que tanto socios emergentes como receptores deben desarrollar de manera transversal y sectorial para una mejor ejecución de las políticas públicas que, a la vez, formen parte de la dinámica cotidiana de las acciones de cooperación para el desarrollo, como sucede en las instancias ejecutoras de los donantes emergentes. No se trata de replicar técnicas, sino de fortalecer las propias para, entonces sí, generar buenas prácticas.

REFERENCIAS

- Ayala Martínez, Citlali. (2011). Viejos actores, nuevas prácticas: la cooperación comunitaria en Centroamérica en torno a la democracia. En Ayala, C. (Coord.). *Democracia, desarrollo y cooperación internacional*. Instituto Mora. México, 2011.
- Casalet R., Mónica y Buenrostro M., Edgar (2014). La integración regional centroamericana en ciencia, tecnología e innovación: un nuevo desafío. *Revista Economía: teoría y práctica*, núm. 40 (enero-julio 2014), pp. 165-193
- Cascante, Moltó y Olivié: 2012: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/cooperacion+y+desarrollo/cascante-molto-olivie_renovacion_cooperacion_iberamericana
- Council of the European Union. (2010). *Draft Council Decision Establishing the organization and functioning of the European External Action Service*. Brussels. 25 March 2010. POLGEN43/ INST 93, The Council of the European Union 8029/10.
- Fukuda-Parr, Sakiko; Lopes, Carlos y Malik, Khalid. (2002). *Capacity for Development: New solutions for old problems*. UNDP. New York.
- Furnes, Mark. (2010). The European External Action Service. Framework for EU Development Cooperation. Discussion Paper 15/2010, German Development Institute.
- Gavas, Mikaela. (2012). *The European Commission's legislative proposals for financing EU Development Cooperation*. Background Note. February 2012. Overseas Development Institute.
- Gavas, Mikaela; Johnson, Deborah; y Maxwell, Simon. (2010). Consolidation or Cooperation: The Future of the EU Development Cooperation. Discussion Paper 6/2010, German Development Institute.
- GIZ (2010). Best Practices in Capacity Building Approaches. GIZ.

- Longshire Smith, Matthew y Seward, Carolina. (2009). The Relational Ontology of Amartya Sen's Capability Approach: Incorporating Social and Individual Causes. En *Journal of Human Development and Capabilities*. Vol. 10, N° 2, July 2009 (pp. 213-235).
- OCDE. (2009 March). *Inventory of donor approaches to capacity development: what we are learning*. OECD/DAC, Capacity development team.
- Romero, José. (2009). Desarrollo de capacidades para la cooperación Sur-Sur. En C. Ayala C. y J. A. Pérez. México y los países de renta media en la cooperación internacional para el desarrollo. ¿Hacia dónde vamos?, Instituto Mora, FLACSO y CIDEAL. Madrid.
- Sanahuja, J. A., "América Latina en la cambiante política de cooperación de la Unión Europea", en Adrián Bonilla y María Salvadora Ortiz (compiladores), *Balances y perspectivas de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, FLACSO, 2012 (pp. 303-322)
- Sobrino, José Manuel. (2012). La ONU y la Unión Europea como sujetos del derecho internacional del desarrollo. En C. Ayala y J. A. Pérez. *Manual de cooperación internacional para el desarrollo y sus instrumentos de gestión*. Instituto Mora. México.
- Tassara, Carlo. (2012). Cooperación europea y relaciones euro-latinoamericanas: características desafíos y proyecciones. En Elías Said Hung (Editor). *Diálogos y desafíos latinoamericanos. Ensayos sobre cooperación, derecho, educación y comunicación*. Editorial Universidad del Norte. Barranquilla.

Páginas web consultadas

Capacity4dev: <http://capacity4dev.ec.europa.eu/content/about-us>

EuropeAid: http://ec.europa.eu/europeaid/index_es.htm

http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12544_es.htm

