

Los efectos regionales y locales de la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea: el caso de Sudamérica y Colombia*

*Alexander Martínez Rivillas***

Antecedentes de la cooperación

Desde la constitución de la primera Comunidad Europea (CE), en un marco de posguerra, el Tratado de Roma previó las herramientas jurídicas y los fondos públicos necesarios para apoyar el desarrollo de algunos países de África (antiguas colonias independizadas de los Estados europeos fundadores), mediante distintos acuerdos internacionales. En pleno período de Guerra Fría, y en virtud del mismo tratado, la CE amplió el campo de cooperación a los países del Caribe y el Pacífico, incluyendo a las excolonias de ultramar del Reino Unido, que se integró a dicha comunidad en este período. Del mismo modo, aquellos países “no asociados” que no fueron incluidos en la privilegiada lista ACP (África, Caribe y Pacífico), fueron incorporados mediante otra lista regional, en la cual se integraban otros países de América Latina y Asia (ALA), gracias a las primeras iniciativas de política de cooperación exterior del Parlamento Europeo (PE). Al mismo tiempo, la necesidad de “asociar” a subregiones ALA con dinámicas de relaciones internacionales y de desarrollo heterogéneas para el caso de América Latina, dio lugar a formas de cooperación más estrechas con América Central, México y algunos países de Sudamérica como Chile y el bloque

* Este artículo hace parte del proyecto de investigación *Gobernanza y políticas públicas de la Unión Europea*, desarrollado por el autor en la Universidad Autónoma de Barcelona.

** En primer lugar, extiendo mis agradecimientos a la Alcaldía de Inzá, Cauca, 2004-2007, por haberme dado la oportunidad de participar de su amplia red de organizaciones sociales. A Edouard Jourdain, por sus valiosas contribuciones y la revisión del borrador, y a Francesc Morata, de la Universidad Autónoma de Barcelona, por sus importantes observaciones.

MERCOSUR, básicamente. Sin embargo, la región del antiguo Pacto Andino (PA), ahora Comunidad Andina de Naciones (CAN), constituyó, desde el inicio de las relaciones con la CE, un bloque menor de atención en sus relaciones bilaterales. Asimismo, se constituyeron otras subregiones de atención, como los países Mediterráneos Orientales y Meridionales (MOM) y los del Medio Oriente (MO), los cuales representan un foco de conflictos regionales.

Desde la Posguerra Fría, con la concepción de un instrumental jurídico más eficiente del Tratado de la Unión Europea (TUE) en materia de cooperación, la Unión Europea (UE) concentró sus relaciones exteriores y su ayuda pública en los países de Europa Central y del Este (PECO) y en los nuevos Estados independientes de la antigua Unión Soviética (NEI). De hecho, los años más recientes se han caracterizado por un amplio despliegue de cooperación para aquellos países PECO de la reciente ampliación, y la tendencia será el fortalecimiento de mecanismos de asociación más estrechos con los países que se encuentran en proceso de inserción. Ahora bien, en este breve mapa de la evolución de la política de cooperación de la UE, subyace un conjunto complejo de intereses políticos y económicos que no se estudiará aquí en detalle, pero sí se abordará de forma esquemática.

1. Las prioridades de la cooperación al desarrollo

La política de cooperación al desarrollo de la UE está en función de tres prioridades: la política de asociación para su ampliación, la política de asociación para la seguridad regional e interregional y la política comercial exterior para asegurar el crecimiento de su exigente mercado común. Las tres prioridades, a manera de reducción, obedecen a la consabida estrategia del bloque europeo de consolidarse como una potencia en el mundo, con un estilo más concertado de gestión del poder, en oposición a la dinámica hegemónica y unipolar de Estados Unidos. Evidentemente, las etapas mencionadas anteriormente (Posguerra, Guerra Fría, Posguerra Fría y ampliación hacia el Este) se explican en función de aquellas prioridades o de una combinación coherente de las mismas.

En cuanto a la primera etapa, en el escenario de los países ACP, los convenios alimentarios de Yaundé con sus excolonias a finales de los cincuenta, y el convenio Lomé de los sesenta, se explican en parte por la “amenaza” del comunismo que “ofrecía más posibilidades” a estas naciones recién independizadas,¹ es decir que se

1 Commission. *Les Programmes de Coopération Extérieure de la Communauté Européenne; Politiques, Gestion et Répartition, Commission Européenne*. Por Aidan Cox y Jenny Chapman. Londres, Overseas Development Institute, 1999, p. 7.

trataba de un tema que amenazaba la ampliación del bloque europeo y su seguridad regional e interregional.

Durante la Guerra Fría, caracterizada aquí desde la poscrisis de los misiles en Cuba, en 1962, las tensiones con la Unión Soviética aún prevalecían, pero África Subsahariana ingresaba en una etapa de conflictos civiles —con sus posteriores genocidios étnicos—, lo cual amenazaba las sensibles relaciones interregionales europeas; ante esto se concibe el aparato de coordinación para la cooperación más integral de la CE, compuesto por un programa de compensación a las exportaciones de la mayoría de los productos provenientes del grupo ACP, donaciones para reformas estructurales, infraestructura vial, comunicaciones y producción energética, entre los principales sectores. En efecto, estabilizada la subregión, la balanza comercial augura un prometedor mercado de 20 millardos de euros a principios de los noventa.

En el período de Posguerra Fría, con un mercado relativamente consolidado, el continente africano pasa a un segundo lugar, y los países del Caribe y el Pacífico se ubican como los principales beneficiarios per cápita. Asimismo, el flujo de transferencias empieza a disminuir lentamente, lo que se puede evidenciar en la diferencia de fondos per cápita entre la Guerra Fría y la Posguerra Fría, a pesar de que se mantiene el mismo conjunto de sectores de cooperación (véase la tabla 1).

Finalmente, en el contexto del Nuevo Orden, caracterizado por una nueva noción de “guerra preventiva” y “mercenarización” de los conflictos,² y una profundización de la liberalización de la economía, la cooperación hacia los países ACP ha menguado progresivamente los recursos de donación tradicional, para pasar a un apoyo menos concesionario, al mismo tiempo que el sector de ayuda ha cambiado radicalmente para concentrar sus recursos en infraestructura y servicios sociales, esto es, la estructura básica de los indicadores más sensibles de la pobreza, lo que puede suponer un nuevo espíritu de asociación menos asistencialista en la medida en que se ataca con eficiencia una amplia base de conflictos y se interviene de una forma más homogénea a la población. En efecto, los principios rectores del TUE en cuanto a la cooperación, se hacen extensivos en los programas locales “Desarrollo económico y social duradero” e “Inserción en la economía mundial” (este último explicado por el crecimiento

2 J. Tokatlian. “Latinoamérica ante un escenario internacional cambiante: desventuras, desafíos y dilemas”. En: Freres y Pacheco (editores). *Desafíos para una nueva asociación*. Madrid, Catarata, 2004, pp. 31, 32.

exponencial de la inversión europea en África: 20,5 millardos de euros entre 1995-2003)³, y en otros que sólo adquieren resonancia en el año 2000: “Incrementar la coordinación” y “Eficiencia de la cooperación” en todos los niveles de implementación,⁴ lo que se hace patente con la fundación de Europe-Aid (que en 2004 administraba casi el 70% de la ayuda de la UE), los procesos de empoderamiento ciudadano de la ayuda y el desarrollo de instrumentos de seguimiento más coherentes y refinados (véase la tabla 1).

En la segunda etapa del escenario ALA, la década del setenta conoció las grandes ayudas alimentarias de India y Bangladesh, y los primeros diálogos de cooperación con los países de América Latina, a la sazón convulsionados por los conflictos armados en el área de influencia de la Revolución Cubana, en Centro América, la Zona Andina y el Cono Sur; este contexto de cooperación no sólo consideraba un tema de seguridad interregional, sino también un asunto de mercados potenciales, que en el caso de la asistencia alimentaria todavía no tenía claro su propósito, pero sí en el de la “zona de influencia natural” de Estados Unidos, por primera vez disputable. Bajo el régimen de una tendencia al crecimiento de los recursos de cooperación durante la Guerra Fría y la Posguerra Fría, el destinatario regional del bloque ALA más privilegiado (Asia) y los países más beneficiados per cápita (Nicaragua, Bolivia y Salvador), no cambiaron. Sin embargo, los sectores de cooperación sí variaron radicalmente.

Durante la Guerra Fría los principales sectores de la cooperación en Asia eran la productividad de los recursos naturales y el desarrollo rural, y en América Latina el sector mejor atendido era el de ayuda alimentaria, pero en el período de Posguerra Fría las donaciones hacia los dos continentes se concentraron en un mismo sector: infraestructura y servicios sociales, un área de cooperación que asiste infraestructura y calidad educativa, salud y agua potable, y dejó visibles réditos políticos que luego se tradujeron en relaciones comerciales. Estos fueron dos períodos convulsionados para algunos países del grupo ALA, en los que la UE dispuso su poder civil para afianzar las relaciones comerciales con China e India, y se consolidó como segundo

3 Eurostat. *Aide Publique au Développement et Investissements Directs Étrangers pour les Pays en développement, Amérique Latine y Pays ACP Africains*. 2006. Disponible en: http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=fr&product=SDI_MAIN&root=SDI_MAIN/sdi/sdi_gp/sdi_gp_fin/sdi_gp1321, consulta: marzo 19 de 2006.

4 R. Grasa. “La cooperación para el desarrollo de la Comunidad Europea: naturaleza, mecanismos y políticas”. En: Esther Barbé (coordinadora). *Política exterior europea*. Barcelona, Ariel Estudios Europeos, 2000, pp. 74, 75.

Tabla 1. Evolución de la cooperación UE-países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP)

Fuentes de cooperación en las regiones	Posguerra (1945-1963)	Guerra Fría (1963-1991)	Posguerra Fría (1991-2001)	Nuevo Orden (2001)
Presupuesto comunitario + FED (Fondo de Desarrollo Europeo) + BEI (Banco Europeo de Inversiones) para países ACP	<p>Posguerra (1945-1963)</p> <p>Tensiones geopolíticas OTAN-URSS. Donaciones generales a excolonias ACP, principalmente: Tratado de Roma (1957-1962), con 62,9 euros per cápita.</p> <p>Principal beneficiario: África del Sur</p>	<p>Guerra Fría (1963-1991)</p> <p>Tensiones geopolíticas CE-URSS, conflictos internos en los países ACP y tendencia al incremento de los recursos de Ayuda Pública al Desarrollo (APD) o de Ayuda Pública (AP). Convenio Yaundé I (1963-1968) para países ACP: 50,3 euros per cápita; Yaundé II (1969-1974): 41,2 euros per cápita; Lomé I (1975-1980): 31,5 euros per cápita, y Lomé II-III (1980-1985 y 1985-1990): promedio de 23,4 euros per cápita (Base FED 1997).</p> <p>Principal beneficiario regional (1986-1991): África Subsahariana (Etiopía, Costa de Marfil y Nigeria).</p> <p>Principal beneficiario per cápita: África Subsahariana.</p> <p>Principal sector de cooperación: STABEX (Sistema de Estabilización de Exportaciones), ajuste estructural, transporte, comunicaciones y energía.</p> <p>Balanza comercial con la UE: negativa para ACP: a comienzos de los noventa las importaciones ACP se acercaban a los 20 millardos de euros, contra 12,1 millardos de euros de cooperación en 1986-1991.</p>	<p>Posguerra Fría (1991-2001)</p> <p>Guerras civiles, conflictos internos en los países ACP y tendencia al incremento de los recursos APD, con una caída en 1997.</p> <p>TUE: Capítulo Cooperación al Desarrollo. Lomé IV bis (1990-1995 y 1995-2000): promedio de 23,9 euros per cápita (Base FED 1997).</p> <p>Principal beneficiario regional (1991-2001): África Subsahariana: (Etiopía, Ruanda, Malawi, Mozambique).</p> <p>Principal beneficiario per cápita: el Caribe y el Pacífico.</p> <p>Principal sector de cooperación: STABEX, ajuste estructural, transporte, comunicaciones, energía y ayuda alimentaria.</p> <p>Balanza comercial con la UE: negativa para ACP: en 1997 las importaciones ACP eran de 22 millardos de euros, casi igual a los recursos totales de cooperación en 1986-1994.</p>	<p>Nuevo Orden (2001)</p> <p>Guerra preventiva, estabilidad relativa de las regiones ACP, tendencia a un leve incremento de recursos APD y AP, con más participación de recursos AP (2001-2004), liberalización de la cooperación y reestructuración de la ayuda mediante la nueva Oficina de Cooperación Europe-Aid (2001).</p> <p>Cotonú (2001-2006): 20 euros per cápita aproximadamente (Base FED 2004).</p> <p>Principal beneficiario regional (2001-2004): África Subsahariana (Congo, Mozambique y Tanzania).</p> <p>Principal sector de cooperación: infraestructura y servicios sociales.</p> <p>Balanza comercial con la UE: negativa para ACP, e inversión privada europea hacia África de 20,5 millardos de euros en 1995-2003.</p>

Fuente: Consolidados de: IUEU, *Europa de la A a la Z, Diccionario de la Integración Europea*. Institut Universitari d'Estudis Europeus. Mediterrania, 1998; Commission. *Op. cit.*, Commission. *Annual Report 2005, On the European Community's Development Policy and the Implementation of External Assistance in 2004*. European Commission, EuropeAid Co-operation Office, 2005; Eurostat. *Op. cit.*

socio comercial del bloque latinoamericano, incluso muy por encima de Estados Unidos en el balance de las importaciones de Brasil y Argentina⁵ durante los años noventa.

En el marco del Nuevo Orden, con balanzas comerciales a favor de América Latina, la cooperación sigue el esquema de trabajo del bloque ACP, pero con un despliegue inusitado de inversiones extranjeras europeas hacia Latinoamérica, muy por encima de Asia, lo cual configura otro escenario más liberalizado de la ayuda, bajo una estrategia eficiente de atención a los elementos básicos de la pobreza en comparación con ACP, tal como se evidencia con la permanencia del sector de infraestructura y servicios sociales desde 1991 (véase la tabla 2).

En el campo de los países MOM y MO, los primeros acuerdos de los años noventa, aunque no estaban directamente vinculados al tema de Posguerra Fría y al de la ampliación de la UE —como en el caso de los PECO y NEI—, sí hacían parte del dominio de la periferia de la UE, lo que se convirtió en un asunto de seguridad regional, además de los propósitos comerciales que conllevaba (los PECO se insertan claramente en la estrategia de cooperación para la ampliación del bloque europeo desde los años noventa, pero también en el contexto de las tensiones de la Posguerra Fría; y los NEI, aunque no reflejan un escenario de ampliación a largo plazo, sí constituyen zonas de riesgo para la seguridad regional, al igual que mercados atractivos).

Finalmente, en el contexto del llamado Nuevo Orden Mundial, la primera década de 2000 ya conoció, en toda su dimensión, las tensiones entre la hegemonía de Estados Unidos y el “terrorismo” internacional, y la incapacidad política de la UE para sortear la intervención interregional de Estados Unidos en sus áreas próximas de interés, a pesar de ser un “gigante económico”;⁶ sin mencionar las especificidades de los impactos de la multiplicidad de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales —evidentemente asimétricos—, orquestados y controlados por Estados Unidos, que han asegurado la asociación económica del continente americano. De hecho, en este Nuevo Orden Mundial, las perspectivas de la UE serán, prioritariamente, asegurar la consolidación interna del proceso de ampliación y dirimir las tensiones de la periferia

5 B. Yvars. “L’Union Européenne et le Mercosur, deux Voies Spécifiques D’Intégration et D’Insertion dans la Mondialisation des Activités”. En: Pascal Kauffmann y Bernard Yvars (editores). *Intégration Européenne et Régionalisme dans les Pays en Développement*. París, L’Harmattan, 2004, p. 225.

6 E. Barbé y J. Soriano. “La Unión Europea en el Nuevo Escenario Internacional”. En: Freres y Pacheco (editores). *Op. cit.*, p. 82.

Tabla 2. Evolución de la cooperación UE-Países de América Latina y Asia (ALA)

Fuentes de cooperación en las regiones	Posguerra (1945-1963)	Guerra Fría (1963-1991)	Posguerra Fría (1991-2001)	Nuevo Orden (2001)
<p>Tensiones geopolíticas OTAN-URSS.</p> <p>Sin donaciones para relaciones para la cooperación.</p> <p>Presupuesto comunitario para países ALA</p>	<p>Tensiones geopolíticas CE-URSS, conflictos internos en los países ALA y tendencia al incremento de los recursos APD.</p> <p>Cooperación: Sistema de Preferencias Generalizadas (SGP); Asia (1971); Programa de Cooperación Financiera y Técnica (1976), Reglamento 442/81 del Consejo Europeo sobre Cooperación (1981), Acuerdo de Cooperación Técnica y Financiera PA-CE (Pacto Andino – Comunidad Europea) (1983). Para Asia: menos de 30 euros per cápita y para América Latina entre 111 y 13 euros per cápita, en el mismo período 1986-1998.</p> <p>Principal beneficiario regional (1986-1991): Asia del Sur (India, Bangladesh, China, Filipinas y Tailandia).</p> <p>Principal beneficiario per cápita: América Latina (Nicaragua, Bolivia y Salvador).</p>	<p>Guerras civiles, conflictos internos en los países ALA y tendencia a la baja de los recursos APD desde 1998.</p> <p>TUE: Capítulo Cooperación al Desarrollo. Cooperación SGP y SGP/Anitidrogas con PA (1991), Acuerdo de Mercado Común EU-Cono Sur (1991), Reglamento 443/92 del Consejo sobre Cooperación Técnica, Financiera y Económica (1992), Acuerdo Marco de Cooperación PA-UE (1993) en vigor (1998).</p> <p>Para Asia: menos de 30 euros per cápita y para América Latina entre 111 y 13 euros per cápita, en el mismo período 1986-1998.</p> <p>Principal beneficiario regional (1991-2001): Asia del Sur y del Este (India, Bangladesh, China, Afganistán y Filipinas).</p> <p>Principal beneficiario per cápita: América Latina (Nicaragua, Bolivia y Salvador).</p> <p>Principal sector de cooperación: infraestructura y servicios sociales, sectores transversales, ayuda humanitaria, para Asia (1991-2001); e infraestructura y servicios sociales, sectores transversales y ayuda a las Ong, para Latinoamérica (1991-2001).</p>	<p>Guerra preventiva, estabilidad relativa de las regiones ALA, tendencia a la baja de recursos APD y AP, con mayor participación de AP, liberalización de la cooperación y reestructuración de la ayuda mediante la nueva Oficina de Cooperación Europe-Aid (2001).</p> <p>Cumbre de Madrid (2002), Estrategia Regional para la Comunidad Andina (2002-2006), Cumbre de Guadalajara (2004), Acuerdo de Asociación UE-Mercosur, Programa multianual de Estrategias Bilateral y Regional UE-AL (2007-2013), SGP Plus-CAN (2005-2015), Conferencia de Berlín (2004), Conferencia de Hanoi (2004), Cumbres de la Comunicación para la Asociación Estratégica UE-India (5ª Cumbre de 2004), 7ª Cumbre UE-China (2004).</p> <p>Principal beneficiario regional (2001-2004): Asia del Sur y Central (Afganistán, India e Iraq). Principal beneficiario per cápita (2000-2002): América Latina (Nicaragua y Guatemala).</p>	

Continúa

Tabla 2. Continuación

Fuentes de cooperación en las regiones	Posguerra (1945-1963)	Guerra Fría (1963-1991)	Posguerra Fría (1991-2001)	Nuevo Orden (2001)
	Principal sector de cooperación: productividad de los recursos naturales y desarrollo rural, para Asia (1986-1991); y ayuda alimentaria, infraestructura y servicios sociales, ayuda a Ong y productividad de los recursos naturales, para América Latina (1986-1991). Balanza comercial con la UE: negativa para América Latina: a comienzos de los noventa las importaciones latinoamericanas se acercaban a los 50 millones de dólares, mientras las exportaciones apenas pasaban los 30 millones de dólares, contra sólo 1.400 millones de dólares, aproximadamente, de cooperación durante 1986-1991.	Balanza comercial con la UE: negativa para América Latina: en 1997 las importaciones latinoamericanas se acercaban a los 52,4 millones de dólares, mientras las exportaciones pasaban los 38,1 millones de dólares, contra apenas 4.485 millones de dólares aproximadamente de cooperación (1990-1998), y un flujo de inversión directa de la UE de 10,4 millones de dólares en 1990-1998.	Principal sector de cooperación: infraestructura y servicios sociales y sectores transversales (2001-2004), tanto para Asia como para América Latina. Balanza comercial con la UE: positiva para Latinoamérica: en 2004 sus importaciones eran de 54,8 millones de euros, mientras las exportaciones pasaban a 62,1 millones de euros, pero con un flujo de inversiones privadas hacia América Latina de 135 millones de euros en apenas 5 años (1997-2001).	

Fuente: Consolidados de: IUEU. *Op. cit.*; Commission 1999. *Op. cit.*; Commission 2005. *Op. cit.*; Eurostat. *Op. cit.*; J. Tvevad. "Europa y la integración Andina: cooperación, diálogo político y relaciones económicas". En: Joaquín Roy y Roberto Domínguez (coordinadores). *Las relaciones exteriores de la Unión Europea*. México, Plaza y Valdes Editores, 2001, pp. 273-283.

que amenacen su estabilidad regional. En este sentido, la cooperación UE-América Latina volverá a las etapas de acuerdos comerciales tradicionales, y dejará en un segundo plano la cooperación técnica y financiera, pues, evidentemente, la política de Ayuda Pública al Desarrollo (APD) o la Ayuda Pública (AP), en sus líneas más concesionarias, no le representará retornos efectivos de seguridad interregional en su nuevo mapa de relaciones internacionales, ni la profundización de relaciones comerciales bilaterales atractivas para el mercado común en un contexto mundial más liberalizado, cuya nueva apuesta es la inversión de capitales transnacionales.

Desde la Guerra Fría, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha coordinado la cooperación para el desarrollo mundial a través de su Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD), y desde su fundación, en 1961, las tareas estratégicas de APD y AP han considerado, en cada período, los intereses más sensibles de los países donantes, los que a su vez han correspondido a las grandes potencias económicas del planeta. En efecto, se puede acusar de monocausalista el argumento según el cual la política mundial de cooperación al desarrollo obedece a los fenómenos globales de garantizar la seguridad y la estabilidad del mercado en el escenario internacional, a favor de complejas explicaciones sociales y políticas que integran desde cuestiones morales hasta proyectos solidarios de impacto continental. Y ciertamente, la política de cooperación de la UE no está exenta de aquella lógica, pues cada una de sus tres prioridades (asociación comunitaria, seguridad internacional y comercio exterior) son fenómenos que se pueden reducir a este esquema explicativo.

Este problema, además de ser teórico, impone una revisión de distintos niveles de trabajo de las relaciones internacionales, que sólo se observarán aquí a grandes rasgos. En primer lugar, el problema de la conflictividad de las regiones implica tres fenómenos clásicos: déficit democrático, pobreza y guerras civiles. En el marco de las sociedades liberales, estas tres variables del desarrollo son determinantes para el crecimiento económico, el mejoramiento de la calidad de vida y la paz regional de las naciones. Y en segundo lugar, el problema de la inestabilidad de los mercados trae consigo no sólo las tradicionales inseguridades jurídicas para la inversión privada extranjera, sino también distintas dificultades para una asociación comercial regional e interregional atractiva y duradera, en la que pueden participar tanto Estados como empresas transnacionales.

2. Los escenarios de la cooperación

Así, pues, donde los países generan problemas de conflictividad regional o interregional, se ubican inversiones significativas de cooperación, generalmente provenientes de las potencias económicas directa o indirectamente afectadas, en cuyo caso la ayuda puede consistir tanto en programas de inversión social, como en programas de capacitación militar. Si el nivel de atención se concentra en la búsqueda de mercados estratégicos, las relaciones se dirigen prioritariamente a estabilizar las condiciones comerciales mediante una asociación de cooperación de concesiones arancelarias, y el problema de la inseguridad regional o interregional no es una variable que afecte significativamente a la potencia que pacte tales preferencias. Por el contrario, si la conflictividad regional o interregional y los mercados estratégicos se combinan en un mismo plano de importancia, la cooperación tendrá un amplio despliegue de atención financiera, técnica y económica por parte del bloque de poder directamente afectado, esto es, donación de recursos, transferencia de conocimiento y acuerdos comerciales preferenciales.

En el primer caso, los acuerdos de cooperación de la UE con los grupos MOM, MO y NEI pueden constituir el ejemplo de la respuesta de una agenda de gobierno supraestatal que se ha propuesto asegurar el control de su zona periférica de influencia. Otros casos ilustrativos son los acuerdos de cooperación de los años noventa entre Estados Unidos y Colombia, que se focalizaron en la dotación y asistencia militar para enfrentar un conflicto armado interno que amenazaba con desbordarse a los países vecinos y desestabilizar una zona que Estados Unidos ha considerado como su retaguardia.

En el segundo caso, los primeros acuerdos del Sistema de Preferencias Generalizadas (SGP), en la década del setenta, entre la UE y América Latina, y sus capítulos subregionales como UE-CAN, UE-México, UE-Chile, UE-MERCOSUR, entre otros, han obedecido al esquema de asociación económica para la integración de mercados estratégicos, en tanto que las donaciones y asistencia técnica siempre han estado en segundo plano. De hecho, para la UE, Latinoamérica nunca ha merecido una relación de cooperación interregional de primer orden, y la tendencia en los próximos años es fortalecer los mecanismos de cooperación económica, tal como lo demuestra la implementación del novedoso SGP *Plus*-CAN para el período 2005-2015, con una cobertura preferencial de 7.200 productos, y lo hace constar el hecho de que la UE es el primer socio comercial de Chile y MERCOSUR desde los noventa. Asimismo, los acuerdos de libre comercio —suscritos o en negociación— de Estados Unidos con América Latina tienen como propósito fundamental consolidar un mercado continental en una versión blanda del SGP europeo, a excepción del vértice andino, donde

Colombia, además de socio preferencial, es un fuerte receptor de donaciones militares; Venezuela, un nodo más del “eje del mal” sobre el que recaerá todo el peso de su doctrina de “guerra preventiva” y seguirá siendo tratado como un socio petrolero en igualdad de condiciones, y Bolivia, sobre el cual se cebará toda la energía disuasoria de Estados Unidos mediante el chantaje arancelario y sus posibles recursos de APD. De otro lado, este esquema de relaciones interregionales también se ha aplicado en algunos países de Asia, en el marco de los acuerdos SGP con la UE, pero a pesar de extenderse a otros acuerdos de donaciones a países como India y Bangladesh, el conjunto de las naciones beneficiadas de Asia no superaban las donaciones per cápita de Latinoamérica.

Finalmente, el tercer escenario de cooperación lo tipifican los acuerdos EU-PECO de los años noventa, que además de desembolsar recursos APD y AP para la construcción duradera de una seguridad regional, permitieron fortalecer los vínculos comerciales que posteriormente derivaron en la integración al mercado común europeo y al supragobierno comunitario de la mayoría de esos países beneficiarios. Y bajo este mismo esquema, con desenlaces distintos, se ubican los acuerdos ya institucionalizados UE-ACP, que desde Yaundé hasta Cotonú han gozado de su atención financiera, técnica y económica, en aras de la seguridad interna y la estabilización de las relaciones comerciales con sus excolonias o subregiones de interés, que a diferencia de los PECO se realizan en un plano interregional y en el escenario de las naciones más pobres del mundo.

En resumen, la pobreza no es la variable determinante en la política de cooperación al desarrollo, ni siquiera las plataformas humanitarias convenidas en las sesiones del CAD, ni sus clasificaciones de los países en las listas APD o AP, sino que estos fenómenos son los efectos de superficie de decisiones políticas de los Estados donantes para resguardar la seguridad regional e interregional y los mercados estratégicos de sus zonas de influencia. Ahora bien, desde la perspectiva del receptor de la ayuda (que es la lectura localista y no global), la percepción es completamente distinta: la política de seguridad exterior de los donantes sólo es vista en sus componentes estratégicos de *good governance*, democratización política, modernización institucional, protección ambiental, proyectos productivos, capacitación judicial, infraestructura de servicios, entre otros; e igualmente, su política comercial internacional es sinónimo de exportación sin aranceles, pactos comerciales duraderos, oportunidad de expansión en nuevos mercados, redes de comercio justo, valorización de sus productos orgánicos, etc. Dicho de otro modo, observando de manera independiente y en un corto período las *parroquias* que han sido intervenidas por la cooperación, se produce un efecto de despolitización y desliberalización de los programas de donación, que luego les permite revelarse ante la opinión pública en toda su dimensión asistencialista, humanitaria y

pacífica. Pero, contrariamente, cualquier economista podría argüir que los costos de oportunidad de las donaciones también son parte de las donaciones, lo que en sana lógica de rentas implicaría un sacrificio desprendido de los donantes. Sin embargo, cualquiera sea la opinión, es posible probar que la pobreza y la asistencia humanitaria no han sido hasta ahora los principios rectores de la cooperación al desarrollo, y que ni siquiera un conflicto, por sí mismo, justifica una donación, tal como veremos más adelante. Igualmente, no existe un sólo marco de transferencia técnica y financiera que no esté vinculado a un programa de asociación económica, en cuyos distintos grados de concesionalidad aún puede representar para el donante una oportunidad de rentas privadas, en el caso de sus inversionistas; o de rentas públicas, en el caso de los impuestos a los flujos brutos de sus exportaciones o a los ingresos brutos de las inversiones en el extranjero. Esto significa el fortalecimiento de los ingresos de los presupuestos públicos, mediante la vía de los gravámenes o del relajamiento de inversiones sociales que suelen aparecer en un período sostenido de crecimiento del comercio exterior. La deuda econométrica es evidente: ¿están las donaciones, con sus costos de oportunidad en el mercado, por debajo o por encima de los réditos económicos públicos y privados de las naciones donantes? O mejor, ¿son las donaciones un complejo bucle de autorreproducción de rentas?⁷

Para el caso que nos ocupa, la UE sigue este esquema analítico con una consistencia extraordinaria. Desde 1986 hasta 1998, África Subsahariana ha recibido 23.204 millones de euros, una subregión con una dinámica histórica de conflictos civiles y un pequeño pero interesante mercado de importaciones ACP de 22 millardos de euros en 1997 provenientes de la UE; a la cual le sigue la subregión PECO, con una cooperación de 11.836 millones de euros, fuente de toda clase de inseguridades en su periferia y una oportunidad de ampliación del mercado común significativa; luego la subregión MOM-MO, con 9.981 millones de euros de donaciones, un mercado comparativamente menor, pero el crisol de los conflictos mundiales, y finalmente

7 Sin duda alguna, el cálculo de los costos de oportunidad de los recursos de cooperación en un período determinado, implica una compleja sistematización de información macroeconómica, no sólo en el nivel de las economías internas de los Estados miembros, sino también en el nivel del mercado común europeo. De hecho, se trata de un ingente proyecto de investigación que la Comisión Europea podría ejecutar expeditamente, y que, efectivamente, no acometerá, dadas las implicaciones políticas negativas que tendría para la UE en un marco de cooperación internacional que soporta de manera importante sus relaciones económicas internacionales. Aun así, en lo sucesivo, se puede probar consistentemente que la combinación adecuada de ayudas, seguridad regional e interregional y mercados estratégicos, constituye la mejor regla explicativa del fenómeno de la cooperación europea.

ALA, que significó 5.649 y 4.301 millones de euros de cooperación para Asia y América Latina, respectivamente, con los mercados más atractivos del planeta, en el caso de China, y un comercio para nada despreciable de 52,4 millardos de dólares de importaciones de Latinoamérica provenientes de la UE en 1997 —casi el doble de las importaciones ACP para ese mismo año—, acompañado de conflictos focales que no afectan el conjunto de las relaciones interregionales.⁸

Pero, ¿cómo explicar las siguientes situaciones? Primero, en el período 1986-1998, los diez primeros beneficiarios de la cooperación de la UE no fueron los países más pobres del mundo, o sea, los países menos avanzados (PMA) de la clasificación del CAD, excepto por Etiopía y Mozambique. Segundo, en la misma lista de los cien mejor asistidos por las donaciones, apenas el 25% son países de la lista PMA. Tercero, los recursos de los diez primeros beneficiarios se concentran, en su respectivo orden, en Egipto, Exyugoslavia, Polonia, Rusia, territorios bajo la administración Palestina y Túnez; países en desarrollo con ingresos medios y superiores, y en transición (no susceptibles de APD según el CAD), que representan el 13,8% de todos los recursos de cooperación de la UE comprometidos hasta ese momento en las zonas más conflictivas del mundo, y en una larga lista de 201 países irrigados.⁹ En consecuencia, no es la pobreza, ni la solidaridad de los donantes, la que explica satisfactoriamente los programas de cooperación de la UE, si mantenemos la perspectiva regional, subregional y nacional de los mismos. E igualmente, los conflictos no constituyen la única razón.

De hecho, tampoco podemos decidir consistentemente que el mercado es el único motivo de las transferencias, pues dentro de aquella lista de los cien primeros, 25 PMA no reflejan a corto plazo un mercado estratégico para Europa (excepto por el petróleo africano). Pero, ciertamente, el mercado sí es un factor con gran peso específico, pues dentro de los 75 países restantes, India se ubica en sexto lugar y China en el puesto 45. Evidentemente, la única variable que podría sostener vínculos de solidaridad sin correlaciones identificables, a corto plazo, con el mercado y los conflictos civiles y militares en este complejo sistema de donaciones, es la ayuda humanitaria, derivada de catástrofes naturales y hambrunas. Sin embargo, su peso porcentual en el conjunto de recursos es del 10,4% en el mismo período 1986-1998, por lo cual casi un 90% de recursos de cooperación se refieren a distintas causas, que bien podrían ser sintetizadas por la conjunción de las variables *conflictos* y *mercados estratégicos*; dos contextos explicativos que necesariamente guardan una fuerte correlación, pero que operan de manera desequilibrada y determinan, para cada caso, el volumen de recursos por transferir.

8 Al respecto véase: Commission. *Op. cit.*

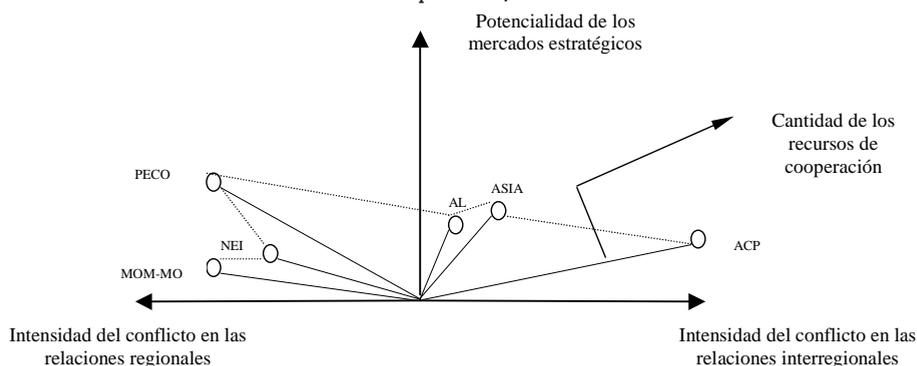
9 *Ibid.*, pp. 139-142.

Finalmente, se podría alegar que la cooperación, en general, responde a una relación entre recursos, desplazados y víctimas, en el escenario de cualquier guerra civil o “conflicto de baja intensidad”. Sin embargo, en este caso, la tendencia de las donaciones está directamente relacionada con el nivel de afectación de la seguridad interna de las naciones donantes en sus relaciones regionales e interregionales, y las consideraciones comerciales son menos determinantes. A manera de ilustración se puede citar el caso de Colombia, que padece un conflicto armado de medio siglo y sus dos principales socios comerciales son, en su orden, Estados Unidos y la UE. Ante el escalamiento del conflicto a principios de 2000, el primero de ellos, directamente afectado en su seguridad de retaguardia y en sus intereses económicos, trasladó 1.319 millones de dólares para 2000-2002, mediante distintas agencias privadas de seguridad, lo que supondría una respuesta de iguales proporciones por parte de la UE, al menos para los sectores más asistenciales; sin embargo, su aporte fue de 105 millones de euros para los años 2000-2006, cuyos variados sectores de intervención tenían que cubrir desde “laboratorios de paz” hasta “desarrollo rural”. En efecto, el conflicto no toca las fronteras comunitarias, ni afecta directamente la seguridad de las relaciones interregionales, excepto por el narcotráfico y los capitales españoles invertidos en generación eléctrica y telecomunicaciones.

Ahora bien, podemos imaginar un modelo aplicado que explique el volumen de los recursos de cooperación en función de la potencialidad del mercado (expresable por el nivel de exportaciones o inversiones hacia los receptores de las donaciones), la intensidad de los conflictos regionales (representada por el nivel de afectación de los conflictos periféricos, que se expresa en delincuencia organizada, terrorismo, inmigración ilegal, tráfico de drogas, contrabando de armas, secuestros, masacres, genocidios, guerras civiles, entre otros) y la intensidad de los conflictos interregionales (representada por el nivel de afectación de los conflictos intercontinentales, expresada en terrorismo internacional, narcotráfico, guerras civiles, conflictos regionales e inmigración, entre los más importantes). De manera intuitiva podemos observar el comportamiento de la cooperación de la UE en los años noventa, según el modelo que se ilustra en la gráfica 1: Asia representa un mercado importante con un nivel de conflictos controlado, por eso la cooperación es relativamente baja y se ubica en el primer cuadrante. Los bloques PECO y NEI constituyen países con fuertes conflictos regionales, con mercados estratégicos importantes, por lo que los recursos donados han sido significativos, y se ubican en el segundo cuadrante. Los países MOM-MO representan zonas con un alto grado de inseguridad regional y sus mercados son relativamente importantes, por eso los recursos de cooperación son más altos que Asia y NEI, y se ubican en el segundo cuadrante. América Latina no representaba un mercado comparativamente mejor que Asia, PECO y NEI, con niveles de conflictividad

internacional menores, por lo cual el flujo de ayudas es menor que las anteriores regiones y subregiones, y se ubica en el primer cuadrante. Finalmente, el grupo de países ACP significa un mercado menor que América Latina, pero el impacto de los conflictos interregionales es el más importante en las relaciones con la UE, por lo que las donaciones han sido las más voluminosas, en tanto que se extiende a lo largo del eje de las relaciones interregionales.

Gráfica 1. Modelo explicativo de la política de cooperación al desarrollo de la UE para el período 1986-1998



El modelo anterior ofrece, por ahora, una explicación muy general del fenómeno de la cooperación para un largo período de tiempo, pues las variables *mercado potencial* y *conflictividad* tienen ventajas sintéticas, pero su alto grado de abstracción no deja revelar los efectos determinantes de las acciones concretas de donación sobre un país y sus correspondientes motivaciones políticas, económicas y humanitarias. Así pues, bajo las anteriores condiciones, podemos identificar un sistema complejo de causas, fruto de negociaciones y concesiones entre distintos intereses, pero no las prioridades específicas de la cooperación que prevalecieron en el tiempo, tanto en su impacto local como en el global. De hecho, también se trata de una deuda estadística de la Comisión Europea que en algún momento tendrá que saldarse.

Por último, si hacemos el anterior ejercicio sólo para el año 2004 —un corto período que no permite entrever las tendencias de la política de cooperación, pero sí los cambios en comparación con la década anterior—, observaremos que los PECO objeto de ampliación reciben un monto mayor de cooperación, con 3.246 millones de euros (dentro de un total de 10.274 millones de euros en APD y AP de la UE) que se concentran en Polonia y Rumania, en cuyo caso la variable *mercados estratégicos* eleva el vector *recursos*. Los ACP, en segundo lugar, sostienen la misma importancia en recursos de ayuda de los años anteriores, con 2.916 millones de euros, acompañados de programas integrales de estabilización regional en Congo, Mozambique y

Tanzania. En tercer lugar se ubica Asia, con 1.302 millones de euros, cuyos recursos se han concentrado en la reconstrucción de Afganistán y la ayuda humanitaria en Iraq, aún inmerso en una guerra atroz. Efectivamente, los NEI han perdido una importancia sustancial en la ayuda, lo que puede suponer una reconstitución del equilibrio geopolítico del área de influencia natural de Rusia. En lo que toca a América Latina, cuyos recursos no alcanzan a ser la mitad de los destinados a Asia para ese mismo año, se refleja el claro desplazamiento de los intereses de la UE hacia sus países vecinos y el desinterés por la región, pronosticado desde hace mucho tiempo, pese a las buenas intenciones de las delegaciones parlamentarias de la UE para esa zona.¹⁰ Por último, en el caso de la región MOM-MO, a pesar de perder importancia en la distribución de donaciones (en 1998 obtuvo casi la mitad de las donaciones), la UE sigue desembolsando los mismos recursos promedio de los años noventa para Egipto y los territorios bajo la administración Palestina, con 167 y 150 millones de euros respectivamente, lo que implica el sostenimiento de una política de seguridad periférica —pese al incremento ostensible de recursos para Europa Central y del Este—, en tanto que aquella subregión concentra la mayor y más conflictiva población “árabe” del mundo.¹¹

3. Cooperación interregional de la Unión Europea con Sudamérica y la subregión de la Comunidad Andina de Regiones (CAN)

Las veleidades de los acuerdos comerciales de América Latina con el mundo reflejan la mediocridad, ya institucionalizada, de sus gobiernos nacionales y subregionales en la materia. Sin embargo, las nuevas configuraciones comerciales de los años noventa empiezan a revelar un panorama distinto: Chile y MERCOSUR se han consolidado como socios comerciales de la UE, a contrapelo de los demás países de la región que se han articulado al dominio comercial unipolar de Estados Unidos.¹² Algunas tensiones hemisféricas han dado lugar a una nueva experiencia de relaciones interregionales: ahora es posible entablar negocios con mejores ofertas, por fuera del “Consenso de Washington”, sin contraprestaciones territoriales, injerencias en la política macroeconómica, explotación desregulada de recursos naturales, reformas

10 Anna Herranz. “The Role of Parliaments in European Foreign Policy”. En: Esther Barbé y Anna Herranz (editoras). *Oficina d’informació del Parlament Europeu*. 2005, pp. 94, 95.

11 En lo que hace referencia a los volúmenes de ayudas, véase: Commission. *Op. cit.*, pp. 142-147.

12 J. Tokatlian. *Op. cit.*, pp. 49, 50; B. Yvars. *Op. cit.*, pp. 224-226.

constitucionales, en fin, sin las consabidas condiciones que atentaban contra los últimos vestigios de soberanía de estos países.¹³ De hecho, la UE sólo reclama un mercado sin distorsiones¹⁴ y una normalidad democrática: la estructura necesaria para la liberalización de las relaciones interregionales.

Evidentemente, no asistimos a una nueva era de asociaciones excluyentes, sino a un período de disputas comerciales por mercados estratégicos, en el cual algunos gobiernos latinoamericanos tienen un margen de autonomía en la administración de los acuerdos, y Estados Unidos debe demostrar ante ellos la competitividad mundial de sus ofertas. En vista de ello, en los años más recientes se ha visto el solapamiento de acuerdos comerciales de UE y Estados Unidos en Brasil, Argentina y Chile, y una multimillonaria inversión extranjera de capitales tanto europeos como norteamericanos en estos mismos países. En 1996, Brasil y Argentina absorbían casi la mitad de las inversiones directas norteamericanas en América Latina (más de 80 millardos de dólares) y percibían casi el 70% de las inversiones europeas en la misma región (más de 45 millardos de dólares).¹⁵ Ahora bien, ¿qué implicaciones tiene para Latinoamérica esa crasa transgresión del Consenso de Washington y de su más privilegiado socio, Estados Unidos? Por ahora ninguna que lamentar, sólo se trata de una relación *win-win* en la que una subregión saca muchos beneficios y la UE le toma ventaja

13 El panorama de intervención de capitales europeos tampoco constituye un idilio de negociaciones interregionales. De hecho, las inversiones europeas directas reproducen el viejo mecanismo liberal de desprotección laboral y desmantelamiento del patrimonio público de estos países. El giro de las relaciones con la UE y Estados Unidos consiste en un nuevo estilo de acuerdos comerciales en bloque, que en efecto ha superado una etapa colonialista, cuyo momento cumbre fue aquel Consenso de Washington, tal vez para ingresar en otra, conocida ahora como “neocolonialismo”, cuyas características no serán estudiadas aquí.

14 Sobre este tema es consabido que el mercado común europeo subvenciona una amplia gama de productos, cuyos niveles de protección son altísimos, pero, al mismo tiempo, sus exportaciones son, efectivamente, mucho más competitivas. De allí la importancia de la selectividad de las bolsas arancelarias preferenciales de sus programas de cooperación. Esta “distorsión” plantea retos a otro nivel de estudios, pero revela claramente otro factor retórico de la política de cooperación económica, que por un lado exige la liberalización radical de los sistemas arancelarios de los receptores de la ayuda, y por otro lado resguarda sus intereses estratégicos en este sector. Así las cosas, la disputa de los mercados latinoamericanos se dirime en un plano muy complejo de intereses. Las exportaciones de América Latina buscan ampliar ese campo limitado de intervención (que no se reduce al alimentario) y las exportaciones europeas puján por unas condiciones liberales de mercado, tanto para sus productos subvencionados como para los que no lo son.

15 B. Yvars. *Op. cit.*, p. 226.

progresivamente a Estados Unidos, y se convierte en un socio estratégico en el escenario económico internacional. Que la UE haya logrado traducir esta situación en posiciones políticas comunes ante Estados Unidos, ni siquiera se avizora a largo plazo. Sin embargo, ya se ha institucionalizado un diálogo de mínimos comunes en el que una subregión de América Latina puede hacer respetar sus intereses, sin verse obligada a dirimir toda suerte de chantajes.

Ahora bien, es lícito preguntarnos: ¿qué condiciones han conducido al punto en el que los negocios de sumas positivas sean posibles no sólo con Europa, sino también con Asia? En perspectiva, el “tabú” del socio obligado ha sido quebrado por una oligarquía sudamericana en crisis, y de paso ha creado un ambiente de mínima autodeterminación posible de sus naciones: Brasil, Chile, Argentina y Uruguay, específicamente. ¿Se trata del nacimiento de una burguesía nacional, para decirlo en clave marxista?, ¿la expoliación sistemática de las sociedades latinoamericanas ha hecho insostenible una política económica rentística y primarizada?, ¿el gobierno de los mejores, al estilo de la meritocracia anglosajona, constituye ahora el nuevo núcleo de las élites políticas?, o, sencillamente, ¿la izquierda moderada ha demostrado mayor competitividad en un escenario remozado de democracia política, sistemáticamente negado en décadas anteriores? Por último, ¿el monstruo de la globalización concibió por sí mismo las condiciones de normalidad política interregional que luego permitieron extirpar los últimos rezagos de competencia “desleal” y con ellos un complejo juego mundial de actores económicos en desigualdad de oportunidades? El mercado hace justicia: redistribuye el ingreso y democratiza las naciones, dirían algunos. Efectivamente, es muy temprano para formular una respuesta.¹⁶ Por ahora, podemos establecer que los países latinoamericanos mejor incorporados en la globalización experimentaron distintas causas: las añosas oligarquías se rezagaron, las élites adiestradas en Estados Unidos para multiplicar las rentas financieras ahora asesoran a sus bancos centrales, los movimientos sociales estallaron a lo largo de Sudamérica, durante los años noventa el modelo aperturista señaló los verdaderos umbrales de las economías nacionales, la izquierda institucionalizada escaló por la vía electoral a las altas cumbres de la política nacional y le demostró a las derechas que en el marco de un orden establecido por ellas mismas se podía gobernar con eficiencia,¹⁷ y

16 Cabe anotar que el estudio pormenorizado de las distintas causas que explican el “repunte” de algunas economías sudamericanas depende, en buena parte, de sus futuros desempeños, dado que sus reformas fundamentales aún se encuentran sometidas a un lento proceso de implementación.

17 Benjamin Goldfrank. “¿El final de la política o un nuevo comienzo para la izquierda?” En: Benjamin Goldfrank (editor). *La izquierda en la ciudad, participación de los gobiernos locales de América Latina*. Barcelona, Icaria Editorial, 2004, pp. 235-256.

finalmente, los gobiernos comprendieron que encarar la globalización bajo las riendas de la soberanía puede reportar irrefutables beneficios. A manera de ejemplo: Chile goza de los mejores indicadores de desempeño en el largo camino hacia el “bienestar”; Argentina, un poco después de la hiperinflación, paga anticipadamente una de sus deudas externas; Brasil experimenta un crecimiento económico vertiginoso, y Uruguay registró en 2003 y 2004 la mayor tasa de crecimiento del PIB en la región: 12,4%.¹⁸ Pero, no nos engañemos, a pesar del relativo éxito de las relaciones interregionales de estos cuatro países y del desempeño de sus economías, aún persiste la pobreza, la concentración del suelo y la riqueza desmedida de una pequeña minoría: tres banderas de lucha de cualquier movimiento social y fuente de conflictos sociales, que en su momento pueden imponer otras dinámicas de gobierno, tal como se evidencia en las plataformas de los movimientos Los Sin Tierra, de Brasil; los Mapuches, en Chile, o los Piqueteros, en Argentina. Un amplio espectro de los “no normalizados”, que también cuentan en el balance del poder.

En el escenario del “vértice andino”, las circunstancias cambian radicalmente. Su inserción en la globalización durante los años noventa no sólo fue desastrosa, sino que durante el accidentado proceso no lograron superar las premisas del Consenso de Washington, como en el caso anterior. Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia llevaron hasta sus últimas consecuencias las recetas neoliberales, de manera sostenida y sin miramientos sociales. Los resultados en esa “década perdida” eran previsibles: escalamiento de la guerra en Colombia, inestabilidad política en Ecuador y Venezuela, y desmantelamiento del Estado de derecho en Bolivia y Perú. Ahora bien, los desenlaces en el nuevo milenio ya los conocemos, y distan mucho de los reajustes económicos logrados en Chile y MERCOSUR, pero han constituido dos experiencias políticas novedosas. La primera es la emergencia de un gobierno de izquierda radical en Venezuela, concentrado en la figura presidencial y con serios propósitos de influir en la política regional. Y la segunda la constituye Evo Morales, en Bolivia, quien por ahora ha sido consecuente con las asambleas indígenas, al rodearse del más revolucionario gabinete de la historia de América Latina: amas de casa, sindicalistas de base e indigenistas consagrados. Finalmente, Ecuador, Perú y Colombia han visto cómo se prolonga la crisis de los años noventa en el nuevo milenio, sin experimentar cambios sustanciales en sus programas sociales y en su política de relaciones internacionales. De hecho, Perú y Colombia sólo aspiran a implementar lo más rápido posible sus acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, tratando de sacar ventaja de las tensiones MERCOSUR-Estados Unidos, de su condición de aliados incondicionales de Norteamérica y de su posición estratégica

18 Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Departamento de Investigación, IDEA. *La política de las políticas públicas*, Vol. 8, septiembre-diciembre de 2005, p. 19.

en la política de seguridad diseñada desde Washington para contener la epidemia andina del “socialismo criollo”. Y Ecuador, con una dinámica política volátil y aún más enrarecida por las más recientes movilizaciones indígenas y estudiantiles que exigen congelar las rondas de negociación de cara a un acuerdo comercial con Estados Unidos, tampoco deja vislumbrar un cuadro futuro.

Ahora bien, ¿cuál es la importancia de este contexto regional sudamericano para la dinámica europea de cooperación al desarrollo? En efecto, las características del modelo aperturista de los años noventa y los déficit fiscales subsiguientes determinaron las líneas generales de la cooperación europea. Asimismo, la reconstitución de algunas economías del Cono Sur, como los nuevos escenarios de gobiernos de izquierda del vértice andino, determinarán algunos cambios en las reglas del juego de las concesiones. Si observamos los siguientes cuatro momentos (1991, 1994, 1997 y 2004) de la evolución de la cooperación, podemos distinguir tres fases: una fase de apertura en la cual se registra un gran crecimiento de las exportaciones europeas hacia Sudamérica de 11,7 millardos de euros en el período anterior, a 30,4 entre 1991 y 1997, acompañado de un crecimiento de la cooperación de 134 a 256 millones de euros para ese mismo período (véase la tabla 3). Una segunda fase de 1997 hasta 2001, representada por una inversión directa extranjera europea sin precedentes hacia América Latina de 135 millardos de euros y que coincide con el período de crisis del modelo neoliberal, acompañada de una pérdida gradual de recursos de cooperación. Y una tercera fase caracterizada por la pérdida de inversiones europeas, que en el período 2002-2003 apenas alcanzaban los 4,9 millones de euros,¹⁹ cuya situación coincide con la tendencia general de recorte de donaciones, que en Sudamérica pasaba de 256 a 186 millones de euros para el período 1997-2004 (véase la tabla 4).

En efecto, mientras los recursos de cooperación de la UE se incrementaban entre 1991 y 1997, sus exportaciones hacia Sudamérica crecían exponencialmente en pleno proceso de apertura liberal, de tal suerte que en 1991 por cada euro de cooperación se reportaban 88 euros de exportaciones europeas, y en 1997 por cada euro de cooperación se registraban 111 euros de exportaciones, es decir, se requirió de la exigente donación anual de un euro para obtener un incremento de 3 euros anuales de exportaciones. Sin embargo, a pesar de que las exportaciones seguían en aumento en el nuevo milenio, la cooperación disminuyó considerablemente. ¿Cómo podría explicarse este fenómeno? En principio, podemos suponer que, junto con un claro programa de inserción en los mercados latinoamericanos, se empleó una estrategia de cooperación-contraprestación a todo nivel, especialmente en los sectores

19 Eurostat. *Op. cit.*

de infraestructura y servicios sociales y desarrollo rural, que alcanzó su umbral a finales de los años noventa. Y una vez consolidados los mercados, empezaron a relajarse las donaciones, al mismo tiempo que comenzaba, desde 1997, el remate del patrimonio público de estos países, derivado de su crisis aperturista, que culminaba en 2001 con aquel monto extraordinario mencionado anteriormente: “para qué cooperación si hemos transferido una cifra incalculable de capitales europeos”, diría la buena conciencia de cualquier donante. ¿Una feliz coincidencia? Tal vez, pero ya en 2004, por cada euro de ayuda se registraban casi 200 euros de exportaciones, lo que implica, con respecto a 1997, que apenas se requería de un euro de donación anual para obtener un incremento de 11 euros anuales de exportaciones. Si bien es cierto que durante la primera década de 2000 la balanza comercial se inclina hacia América Latina gracias, en buena parte, al fortalecimiento de la subregión MERCOSUR, y que la inversión directa ha disminuido, no por ello las transferencias de donaciones han cesado. Sin embargo, se espera que estos recursos sigan decreciendo para Sudamérica, en tanto que sus mercados interregionales ya han quedado distribuidos a través de los últimos acuerdos de libre comercio establecidos con Estados Unidos durante 2005 y 2006. En estas condiciones, la futura cooperación de la UE sólo es explicable por su interés en algunos mercados estratégicos, acompañado de una variable *conflictos* apenas visible, mientras que las relaciones comerciales sin concesiones serán un tema cada vez más importante en las nuevas agendas diplomáticas.

En el caso particular de la CAN, las transferencias de donaciones se han concentrado en esta subregión. Desde 1991 hasta finales de los años noventa, las transferencias se habían duplicado, pero con una balanza siempre positiva para los andinos; de estos países, el mejor socio exportador e importador para la UE en 1997 fue Colombia (véase la tabla 3). Casi siempre ocupando el tercer lugar en la recepción de recursos, este país presenta la peor situación humanitaria de la zona y, al mismo tiempo, los indicadores sociales más estables con respecto a sus vecinos. Este paradójico objeto de cooperación ha logrado reunir, hasta el momento, en un solo escenario todas las ayudas posibles: alimentaria, humanitaria, infraestructura, desarrollo rural, comercio preferencial, desarrollo de género, apoyo a minorías étnicas, laboratorios de paz, sustitución de cultivos ilícitos, desempeño institucional, asistencia a la niñez, apoyo microempresarial y artesanal, medio ambiente, entre otras. Sin embargo, son líneas de cooperación de bajos recursos, pero con un impacto local muy fuerte, dado el razonable aprovechamiento de las ayudas, la pobreza de las zonas intervenidas y el continuo control de los codirectores de cada proyecto, designados desde las delegaciones de la Comisión y el gobierno receptor, tal como veremos más adelante. Ahora bien, en perspectiva general, la subregión CAN tendrá que afrontar en el nuevo milenio la pérdida gradual de estos recursos, lo que ya se verificaba en 2004, con un margen bastante reducido de negociación cooperación-contraprestación.

Tabla 3. Evolución de la cooperación y las relaciones comerciales de la UE con Sudamérica para el período 1991-1997 (millones de euros)*

País o zona	1991			1994			1997			2004	
	Recursos de cooperación	Exportaciones de la UE	Importaciones de la UE	Recursos de cooperación	Exportaciones de la UE	Importaciones de la UE	Recursos de cooperación	Exportaciones de la UE	Importaciones de la UE	Recursos de cooperación	Recursos de cooperación de la UE
Bolivia	21	139	95	7	150	145	74	194	182	58	58
Perú	37	495	837	60	696	954	46	1.017	1.220	17	17
Colombia	10	941	1.855	11	1.794	2.020	17	2.173	2.448	31	31
Venezuela	1	1.924	1.522	3	1.577	1.292	16	2.142	1.579	0,2	0,2
Ecuador	13	495	580	21	508	767	18	660	921	42	42
Subtotal CAN	82	3.994	4.889	102	4.725	5.178	171	6.186	6.350	148,2	148,2
Brasil	13	4.269	9.724	30	7.132	10.683	30	13.422	11.842	0,5	0,5
Argentina	3	1.814	4.662	6	4.722	3.635	6	6.616	3.602	9,4	9,4
Uruguay	3	289	398	4	745	422	13	808	443	3	3
Paraguay	14	164	292	17	247	200	9	330	175	13	13
Subtotal MERCOSUR	33	6.536	15.076	57	12.846	14.940	58	21.176	16.062	25,9	25,9
Chile	19	1.254	2.666	13	1.943	2.393	27	3.133	3.065	12	12
Subtotal Chile	19	1.254	2.666	13	1.943	2.393	27	3.133	3.065	12	12
Total	134	11.784	22.631	172	19.514	22.511	256	30.495	25.477	186,1	186,1

Fuente: Consolidados de: E. Cuenca. *Europa e Iberoamérica*. Madrid, Síntesis, 2002, pp. 75, 76; Commission 1999. *Op. cit.*, pp. 139-142; Commission 2005. *Op. cit.*, p. 142 (se aplicó una tasa de cambio promedio de 1 euro = 1,24 dólares).

* Aquí se hace referencia a las donaciones comprometidas y no a las realmente desembolsadas. En el ámbito regional y en períodos largos, las tendencias de los compromisos siguen las tendencias de los desembolsos. Sin embargo, en el nivel de países, estas tendencias empiezan a distorsionarse las interpretaciones, dados los picos tan grandes que experimentan. Por ejemplo, en 2002 Honduras presentaba compromisos de casi 40 millones de euros, pero no alcanzó a recibir más de 8 millones; en 2001 Colombia tenía compromisos de 55 millones, contra los 16,9 millones que recibió, y en 2000 Bolivia mostraba compromisos de 25 millones, y apenas pasa los 11 millones de recursos desembolsados. De hecho, a escala reducida, la realidad empieza a revelar el factor retórico de la cooperación de la UE, cuya complejidad política no será revisada aquí. Para el caso de Colombia sí se tendrá en miras los recursos realmente transferidos. Véase: Europeaid. "Cooperación Financiera, Técnica y Económica entre la UE y América Latina, 1992-2002". Disponible en: <http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/amlat/staffinances/charts.htm>, consulta: marzo 17 de 2006.

En perspectiva especulativa, podríamos esperar los siguientes escenarios de cooperación con Sudamérica: ante un Chile y MERCOSUR fortalecido, pero bajo la presión de Estados Unidos, la cooperación económica de la UE en esta subregión será más selectiva, atendiendo a los productos menos sensibles y más rentables para el mercado común. Asimismo, la cooperación técnica y financiera asistirá sus líneas de acción más humanitarias y menos concesionarias, como programas de calidad en salud, educación y gestión pública. De otro lado, ante una subregión andina tan heterogénea, la cooperación económica sostendrá un reducido paquete de preferencias, el cual se acotará por encima en virtud de los tratados de libre comercio de Perú y Colombia, y por debajo en función del desplazamiento de Venezuela hacia el MERCOSUR, al mismo tiempo que las inversiones europeas en el sector energético y de servicios seguirán fluyendo; y paralelamente, la zona experimentará una cooperación de donaciones asistenciales con más cobertura, pero mejor diferenciada, en virtud de las tensiones interregionales derivadas de la producción y tráfico de drogas en Colombia y Perú, y de la persistente pobreza en Bolivia y Ecuador. Seguramente, las contribuciones efectivas a la ayuda humanitaria y los procesos de paz seguirán haciendo presencia en Colombia, pero con escasos recursos, en tanto que la guerra interna no afecta directamente a la UE.

4. Cooperación interregional de la Unión Europea con Colombia

El balance de la evolución de los recursos de donación de la UE hacia Colombia muestra un incremento gradual en los años más recientes (caso excepcional frente al conjunto sudamericano y andino), en parte explicable por la Mesa de Donantes de Madrid de 2000, en la que Europa se comprometió a apoyar los procesos de paz y rehabilitación de las zonas afectadas por el conflicto armado.²⁰ A pesar de que los recursos comprometidos están muy por debajo de los realmente transferidos (cuyas causas no se consideran aquí, pero que incluyen dificultades de orden burocrático,

20 Los recursos vigentes para el período 2000-2006 de la Mesa en cuestión están asociados con acuerdos de cooperación económica y acuerdos comerciales tradicionales que permitirán posteriormente incrementar las exportaciones e importaciones europeas (Art. 3: “Cooperación Económica”, Acuerdo Marco de Cooperación Comunidad Económica Europea y El Acuerdo de Cartagena, 1998-2003; Art. 11: “Integración Regional” y Art. 13: “Cooperación Comercial”, Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la CE y la CAN, 2003). Algunos países europeos también efectuaron aportes: España 100 millones de dólares y Noruega 20 millones de dólares (J. Tokatlian. *Op. cit.*, p. 34). En suma, la Mesa no es la sanción de un acto de donación, sino una estrategia de cooperación a todos los niveles, en la cual la integración comercial es un eje fundamental, tal como se verá posteriormente.

rezagos de ejecución presupuestal y, por supuesto, disposición política), en 2002 cubrían varios sectores de cooperación (véase la tabla 4). De hecho, para 2004 los recursos comprometidos ascendían a los 31 millones de euros, lo que indicaba una fuerte tendencia a sostener los programas de ayuda dentro de la programación 2002-2006.

Tabla 4. Evolución de la cooperación al desarrollo de la UE con Colombia

Recursos de cooperación de la UE (millones de euros)	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Recursos comprometidos	21	17	21	14.1	7.57	55.4	20.7	157
Recursos desembolsados	16.6	9.4	8.3	15.4	13.8	16.9	18.46	99

Fuente: Europeaid. "Cooperación al desarrollo con Colombia, proyectos, sectores y programación, 1996-2006". Disponible en: <http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/amlat/colombia/colombia.htm>, consulta: marzo 15 de 2006.

En efecto, los recursos de cooperación tradicional representan el 56% de la ayuda total, mientras que la ayuda humanitaria representa el 10%, según las ejecuciones presupuestales hasta 2002. Estas donaciones intervinieron en muchas zonas afectadas por el conflicto,²¹ y sus evaluaciones permitieron a la delegación de la Comisión afinar los mecanismos de gestión de la cooperación, entre los cuales la participación comunitaria es un eje fundamental, tal como se refleja en el diseño de los proyectos implementados después de 2002 (véase la tabla 5).

Tabla 5. Recursos de cooperación al desarrollo de la UE con Colombia en ejecución hasta 2002

Sectores de cooperación de la UE	Cooperación técnica y financiera	Cooperación económica	ECHO (Ayuda Humanitaria)	Ayuda a las Ong	Medio ambiente	Bosques tropicales	Derechos Humanos	Población desplazada	Otros	Total
Recursos en ejecución hasta 2002 (millones de euros)	43,2	0,95	8	6,17	3,27	3,5	6,02	4,3	1,8	77,21

Fuente: Europeaid. "Cooperación al desarrollo con Colombia, proyectos, sectores y programación, 1996-2006". *Op. cit.*

Para 2004, la UE, a través de su delegación en Colombia, tenía 19 proyectos en ejecución, de los cuales 11 estaban directamente implicados en promoción de

21 Cabe anotar que estas zonas no son aseguradas por la fuerza pública del país, por lo que la cooperación se ha implementado mediante redes institucionales y sociales con amplia movilidad en las zonas. Lo que es más, el éxito de la cooperación depende en buena parte (no sólo en estas zonas sino también en las áreas urbanas) de la creatividad y capacidad de los gestores políticos y técnicos del mismo país.

derechos humanos, atención a desplazados y construcción de laboratorios de paz.²² Solamente, en el período 2002-2006, los laboratorios de paz representaban el 40% de la ayuda total programada, con lo cual se confirma el espíritu de la cooperación en el aseguramiento de la paz, se refleja el énfasis integral de las ayudas y se armonizan los objetivos generales de los dos programas de Estado más recientes (Plan Colombia 1998-2002 y Seguridad Democrática 2002-2006, que han tratado, sin mayores efectos, de incidir en las causas sociales de la violencia), pues las líneas de acción de aquellos proyectos de cooperación tocan la mayoría de las áreas del desarrollo (véase la tabla 6).

Tabla 6. Sectores de cooperación al desarrollo de la UE con Colombia para el período 2002-2006

Sectores de cooperación Laboratorios de la UE	Cooperación técnica, financiera y económica				
	Reforma a la de paz	Campaña administración y la justicia	Otros contra minas	Total	
Recursos programados 2002-2006 (millones de euros)	28	10,5	5	26,7	70,2

Fuente: Europeaid. "Cooperación al desarrollo con Colombia, proyectos, sectores y programación, 1996-2006". *Op. cit.*

En el balance de este último período parece consistente que, de la misma manera como se incrementa la ayuda, se fortalecen los lazos comerciales con la UE,²³ cuya

22 Analdex. "Cooperación Unión Europea-Colombia, Delegación de la Unión Europea para Colombia y Ecuador – Analdex". p. 6. Disponible en: http://analdex.org/documentos/union_europea.pdf, consulta: marzo 21 de 2006.

23 En el período 1997-2000, el comportamiento era justamente inverso: las exportaciones colombianas hacia Europa se vieron seriamente resentidas debido al incremento de las compras norteamericanas, y las exportaciones europeas hacia Colombia también descendieron considerablemente (DELCOL. "Evolución de las Relaciones Comerciales Colombia–Unión Europea, Comercio Global, Comercio Bilateral e Inversión, Delegación de la Comisión Europea en Colombia". p. 7. Disponible en: <http://delcol.cec.eu.int/es/documentos/evolucion%20de%20las%20relaciones%20comerciales.pdf>, consulta: marzo 21 de 2006), y se presentaron descensos importantes de las donaciones (1997 y 1998). Cabe anotar que la correlación donación-comercio bilateral está sometida a los desfases y rezagos presupuestales de la UE, es decir, una política de cooperación convenida en la UE en una anualidad cualquiera se refleja realmente en los años subsiguientes. Sin embargo, los desembolsos efectivos de una anualidad son muy sensibles a la disponibilidad real de los fondos comunitarios y a los diálogos políticos o comerciales bilaterales del momento, tal como ocurre con cualquier presupuesto público.

correlación se ha considerado en las líneas anteriores como una estrategia de peso en la cooperación interregional con Sudamérica en los años noventa, pero que también se replica posteriormente en algunos escenarios específicos. Evidentemente, en 2000, Colombia importaba desde la UE un volumen de 1.840 millones de dólares;²⁴ para 2003, ascendía a los 2.182 millones de dólares, y en 2004, la suma superaba los 2.274 millones de dólares.²⁵ Igualmente, las exportaciones han seguido el mismo ritmo de crecimiento, pues en 2000 eran de 1.725 millones de dólares;²⁶ en 2003, de 1.875 millones de dólares, y para 2004 de 2.289 millones de dólares.²⁷ Una balanza comercial negativa para Colombia en los últimos años, con unos picos positivos en 1999 y 2004, y cuyo mejor socio individual es Alemania. Evidentemente, Colombia se posiciona como el exportador más fuerte de la CAN, con los siguientes productos primarios: café, carbón, banano, ferroníquel y flores, pero sin lograr el salto a la diversificación, como es el caso de Brasil, Chile y Argentina.

En lo que respecta a la estrategia de cooperación con Colombia para el período 2007-2013, la Delegación de la Comisión para Colombia y Ecuador ya ha preparado, curiosamente junto con una importante organización económica colombiana, Analdex (Asociación Nacional de Comercio Exterior), algunos lineamientos generales de carácter informativo: desarrollo social, erradicación de cultivos ilícitos, desarrollo económico e integración regional; orientaciones que serán articuladas mediante los mismos sectores de cooperación del período anterior: laboratorios de paz, promoción de derechos humanos y acuerdos comerciales, pero con un elemento novedoso: productividad de organizaciones campesinas, cuyos ámbitos de acción serán los recursos madereros, esencias, plantas medicinales, aromáticas, entre otros.²⁸ Ciertamente, la experiencia de la cooperación 2002-2006 en el sector de desarrollo rural ha revelado la riqueza y variedad de los productos tradicionales y sus oportunidades efectivas en el mercado internacional. Como veremos más adelante, la producción asociativa del té de coca, el café orgánico y las artesanías, ha demostrado que fortalece las organizaciones sociales, pero también envía señales eficientes al mercado local, regional e internacional, mediante una comercialización que se sirve de fuertes contenidos simbólicos y que hasta el momento ha usado canales tradicionales de mercado y redes de “comercio justo”.

24 DELCOL. *Op. cit.*, p. 7.

25 Analdex. *Op. cit.*, p. 8.

26 DELCOL. *Op. cit.*, p. 7.

27 Analdex. *Op. cit.*, p. 8.

28 *Ibid.*, pp. 10-13.

A escala local y a contraluz de la cooperación norteamericana, caracterizada por sus transferencias militaristas, la UE manifiesta su *poder civil*²⁹ en toda su dimensión: la imagen rural y urbana de cualquier zona de intervención europea es de distensión, solidaridad, mediación, tolerancia, desprendimiento, seguridad temporal, caja de resonancia de denuncias, protección de derechos humanos, entre otros. Se trata de toda una construcción simbólica que ha permitido hasta dirimir tensiones con los actores insurgentes más recalcitrantes y los actores militares responsables de la recuperación territorial de las retaguardias guerrilleras. De hecho, esta construcción ha facilitado la pacificación temporal convenida de zonas altamente conflictivas en las que se desarrollan proyectos europeos. Es más, los actores de la cooperación europea pueden circular por las regiones más inseguras del país (sin que hasta la fecha se hayan producido situaciones lamentables); salvoconducto informal que no tiene la cooperación japonesa, para no mencionar la norteamericana, que siempre es objetivo militar de las guerrillas rurales.

Finalmente, es evidente que en las zonas conflictivas donde se implementan proyectos de cooperación europeos, el Estado colombiano logra asegurar cierto grado de normalidad social, pues la capacidad de estos proyectos de irrigar recursos de formación en cultura democrática mediante distintas organizaciones de base, ha contribuido eficientemente a distensionarlas. De hecho, algunos actores de izquierda han visto en la cooperación europea un proceso de institucionalización de sus comunidades, con lo cual se amenaza la vigencia de plataformas políticas que exigen reformas sociales radicales.

5. El caso de la cooperación de un programa transversal en Colombia

A manera de ejemplo, se tomará el “Programa de Desarrollo Rural en la Región de Tierradentro”, implementado durante el período 2001-2005 a través del Convenio COL/B7-310/IB/96/109, suscrito entre el gobierno de Colombia (Agencia Presidencial para la Acción Social) y la UE (Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador). Los recursos de donación de la UE para este programa ascendían a 8 millones de euros, con una cofinanciación colombiana de 2,9 millones de euros, y aportes adicionales europeos de otros fondos de 1,8 millones de euros en especie y efectivo, para un total ejecutado de 10,9 millones de euros. El programa se orientó primordialmente hacia la reconstrucción de la zona afectada por el terremoto y avalancha del río Páez en 1994, en cuyos territorios se encuentran los municipios de

29 Al respecto véase: E. Barbé y J. Soriano. *Op. cit.*, pp. 91 y ss.

Inzá y Páez, que conforman la región de Tierradentro. Desde el momento de la tragedia, una organización indígena que agrupaba a los cabildos indígenas del municipio de Páez, Nasa CxhâCxhâ, lideró el proceso de consecución de los recursos europeos, hasta que se instaló la Unidad de Gestión del programa en 2000. La Delegación de la Comisión realizó las respectivas misiones de identificación y verificación de la zona antes de su implementación, y adelantó los trámites correspondientes para aforar los recursos europeos y diseñar la estructura ejecutiva del proyecto; en efecto, los recursos de financiación del programa se aseguraron desde 1998, y las transferencias comenzaron posteriormente.

Desde luego, el panorama social al que se enfrentaban reunía las siguientes condiciones: dos municipios sin recursos suficientes para atender las demandas más prioritarias, una población de casi 50.000 habitantes distribuidos en 1.500 kilómetros cuadrados aproximadamente (territorios fuertemente ondulados y escarpados, con algo más del 50% en áreas protegidas), un asentamiento urbano semidestruido por la avalancha de lodo del río Páez, una población con casi 60% de necesidades básicas insatisfechas; comunidades indígenas que exigían ante el Estado reivindicaciones sociales, políticas, fiscales, jurídicas y territoriales; comunidades campesinas lanzadas a las movilizaciones en contra de las políticas agrarias del gobierno nacional, y un déficit de infraestructura pública que hacía de Tierradentro una región casi inaccesible y de las más marginadas del país.³⁰ Y como si fuera poco, la región estaba directamente afectada por el conflicto armado, con combates esporádicos en algunas áreas; sus cabeceras municipales sufrían el hostigamiento de una de las guerrillas de la región, existían tensiones entre campesinos e indígenas por territorios fronterizos o antaño ocupados por los indígenas, y finalmente, territorios con ecosistemas estratégicos de páramo y alta montaña que conforman un sistema hídrico que abastece la cuarta hidroeléctrica del país y una parte importante de los ingenios azucareros de la región. En fin, un laboratorio de conflictos insostenibles.³¹

En retrospectiva, la cooperación europea, en un plano de relaciones interregionales, respondió, aunque tardíamente, ante la combinación de los siguientes factores:

30 Alcaldía Municipal de Inzá. *Plan de Desarrollo Municipal de Inzá 2004-2007*. “Plan Territorial para el Mejoramiento de los Comuneros de Inzá, Cauca, 2004-2007”. Inzá (Cauca), 2004.

31 En lo que corresponde a las subsiguientes valoraciones del impacto de este programa de cooperación, el autor realizó el respectivo trabajo de campo durante el proceso de ejecución de los recursos europeos en el municipio de Inzá, en el año 2004, en el marco de la coordinación de la implementación de un modelo participativo de gestión pública y un programa de desarrollo participativo en este mismo municipio, los cuales fueron financiados por la alcaldía de Inzá.

catástrofes naturales, conflicto armado y pobreza. De hecho, los 19 proyectos instalados en 2004 reunían por lo menos los últimos dos factores, excepto el proyecto de salud pública “Prevención de la transmisión del VIH madre-hijo”, de cobertura nacional. Existen tres proyectos de desarrollo sostenible instalados en áreas de selva húmeda (Nariño, Chocó y Amazonas), que a su vez son áreas de conflicto, por lo cual no pueden considerarse exclusivamente ambientales. De otro lado, es evidente que si las organizaciones indígenas no hubieran tomado la iniciativa, el proyecto europeo no habría llegado a la zona. Ahora bien, cabe preguntar, ¿qué intereses se tramitaron en Bruselas, cuando se aprobaron los recursos de cooperación para Tierradentro? ¿Cómo se enmarca el proyecto en la matriz cooperación-contrapestación?, ¿simplemente se siguió el “procedimiento” en el marco de recursos generales programados para el nuevo milenio, de la misma manera que se gasta por rutina presupuestal, previa comprobación de las mínimas motivaciones y la coherencia jurídica comunitaria de la UE (un fantasma recorre el mundo, es el fantasma eurokafkiano, dirían algunos)?, o ¿un ministro hizo catarsis de sus culpas colonialistas y otro lo secundó con una robinsonada? ¿Quizás se trate de una mezcla de esto y aquello? Es muy difícil determinar el proceso, y solamente a posteriori podemos percibir los efectos de la cooperación local, y establecer cómo ellos se fueron instalando en la dinámica nacional, regional e interregional.

Durante el proceso de ejecución de recursos se implementaron cuatro ejes de intervención: desarrollo comunitario, infraestructura, medio ambiente y producción-poscosecha-comercialización. Cada eje debía obedecer a un conjunto sistemático de diagnósticos, formulaciones, proyectos y microproyectos, que a su vez estaban sometidos a otro conjunto de controles: informes, interventoría, seguimiento, visitas de campo de la Delegación y el gobierno central.³² Y consecuentemente, cada eje debía armonizarse entre sí y con los actores institucionales que ejecutaban sus planes de inversión municipal, regional,³³ departamental y nacional, para evitar solapamientos

32 Existe un abigarrado sistema de procedimientos que la Comisión establece para controlar el destino de sus recursos: misiones de identificación, manuales de terreno, planes operativos, documentos internos, informes técnico financieros, guías de contratación, evaluación e informes; en fin, una estructura burocrática jerarquizada, autoevaluada y supervisada, con numerosos asesores, que puede constituir una versión local de la Comisión central.

33 Hablamos de una corporación colombiana (Nasakiwe) que se creó para rehabilitar la zona afectada por la misma catástrofe, la cual invirtió casi cuatro veces el monto total del programa europeo, con resultados cuestionables, en opinión de algunos líderes sociales de la región.

contraproducentes. Igualmente, los ejes de intervención debían contar —no sólo por ser asuntos contractuales, sino para la viabilidad misma del programa europeo— con la participación y legitimidad de las organizaciones indígenas y campesinas de Tierradentro, las cuales introdujeron ajustes, modificaciones y controles, tanto al programa como a las áreas prioritarias de acción. Ciertamente, las negociaciones internas con las organizaciones determinaron las condiciones de trabajo de cada microproyecto e impusieron esquemas de coordinación más horizontales (asambleas decisorias y trabajo colectivo en escenarios campesinos e indígenas³⁴), con sus respectivos ritmos de ejecución, que por supuesto no pueden ser evaluados con indicadores tradicionales. A otro nivel, el programa desembocó en otras propuestas de cooperación internacional con Italia, específicamente, y abrió la posibilidad de instalar otro programa europeo, esta vez en el marco de un laboratorio de paz.

Ahora bien, ¿cuál es el balance del programa europeo, después de culminar buena parte de sus recursos? Si el objetivo era contribuir a la reconstrucción de la zona devastada, los resultados son incuestionables. De hecho, el proceso de implementación impuso una dinámica de coordinación interinstitucional e interorganizativa muy creativa, y desarrolló una administración y ejecución de recursos razonablemente eficientes.³⁵ Sin embargo, si el propósito era ir más allá, una evaluación exigente subrayaría logros importantes y deficiencias considerables. A continuación se presenta el balance general de la cooperación internacional.

En primer lugar, la zona afectada experimentaba tres dinámicas sociales muy distintas: las que respondían al imaginario del colono campesino, las que obedecían

34 Al respecto existen estudios introductorios sobre la *Minga* y la *Junta de Trabajo*, esto es, esquemas tradicionales de deliberación-acción-participación en comunidades indígenas y campesinas de la región. Véase: A. Martínez. “El desarrollo, una idea inútil”. *Desde Abajo*, Colombia, julio-agosto de 2005, pp. 6-7.

35 Si revisamos los registros contractuales de las donaciones, una parte importante se concentró en asistencias, capacitaciones, consultorías, asesorías, diseños, diagnósticos, estudios, entre otros; un amplio espectro de servicios dirigidos a fortalecer las organizaciones indígenas, sus capacidades productivas y a asegurar una protección ambiental eficiente (UG. *Resumen Ejecutivo*. “Contrataciones: Anexo 2. Programa Tierradentro”. Documentos informativos suministrados por la delegación de la Comisión Europea en Bogotá. Disponible en: <http://delcol.cec.eu.int>). Desde otra perspectiva, un horizonte planificado de trabajo más consistente con la realidad hubiese permitido, en principio, hacer mucho más eficiente la inversión, sin mencionar que en el nivel regional sólo algunas prioridades fueron consideradas. En efecto, los patrones de inversión también reflejan un complejo proceso de consensos locales, trámites de demandas dispersas y diferenciadas, en fin, un escenario de prioridades resultantes de las urgencias políticas, económicas y sociales que experimentaron las organizaciones indígenas.

a los procesos reivindicativos de las organizaciones indígenas, y aquellas propias de un proceso de mestizaje cultural del campesino hacia el indígena, y viceversa. Los primeros, implicados en una estructura productiva privada del suelo, con expectativas de vida individuales más urbanas y empresariales (occidentales, para simplificar el problema), y ajenos a cualquier forma de organización social indígena; los segundos, involucrados en formas productivas comunitarias, con un amplio margen de autonomía política y territorial, y muy sensibles al problema de la colonización campesina; y los terceros, actores intermedios, que participan de los dos procesos sociales anteriores: comerciantes que instalan sus tiendas en territorios indígenas, indígenas que adquieren predios privados en zonas campesinas, indígenas que renuncian a su organización política y participan activamente en organizaciones campesinas, colonos que se hacen indígenas mediante un trámite formal (acto de inserción voluntaria a través del Censo Indígena) por diferentes razones —entre ellas, ciertos privilegios de servicios públicos básicos—; en fin, un espectro de hibridaciones que componen un complejo cuadro de intereses, cuyos estilos de vida ameritan una mirada específica.

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos preguntar: ¿qué intereses definieron los objetivos globales y específicos de la cooperación? Las organizaciones indígenas de la zona definieron los propósitos concretos, pero la Delegación y el gobierno nacional los enmarcaron y orientaron según el principio rector de la cooperación: normalización social de la comunidad receptora. Este principio obedece, a su vez, a tres estrategias: formación de actores democráticos, fortalecimiento de organizaciones productivas y fomento de la autonomía de las organizaciones sociales. En efecto, las organizaciones indígenas experimentaron un proceso de madurez política importante e ingresaron en actividades económicas rentables aprovechando su propia riqueza cultural. Sin embargo, el programa no fue concebido para los demás actores sociales que también hacen presencia en Tierradentro, con los cuales las comunidades indígenas deben convivir. A pesar de que los censos oficiales establecen una relación general de 40% indígenas y 60% campesinos en la región, y una relación inversa de estas mismas proporciones en cuanto a la ocupación territorial, los recursos de cooperación se irrigaron de forma asimétrica, tal como se evidencia en la alta participación de ejecutores responsables indígenas en el desarrollo del programa.³⁶ De este modo, las consecuencias eran previsible: los reclamos de las plataformas indigenistas, a la sazón justamente fortalecidas,³⁷ chocaron frontalmente con las

36 UG. *Op. cit.*, “POG 2001-2005”, p. 4.1.

37 La consolidación del movimiento indígena en la región no sólo obedeció a la cooperación, sino que es el resultado de un acumulado de conquistas sociales y territoriales. Pero, evidentemente, aquellos recursos impulsaron líneas de acción importantes de las plataformas indigenistas.

organizaciones campesinas, y los actores intermedios, mencionados atrás, se fueron desplazando hacia los campos de intervención de las ayudas, lo que también generó diferencias con aquellas organizaciones. Afortunadamente, este clima de tensiones ha sido manejado con cierta destreza por las alcaldías más recientes de la región, y hasta podría afirmarse que las organizaciones campesinas se potenciaron de forma extraordinaria en virtud de estas diferencias (una suerte de dialéctica social ya comprobada)³⁸.

¿Cuál es la moraleja de este contexto? La cooperación, en principio, debe afinar los instrumentos de reconocimiento e identificación de las zonas por intervenir, no sólo por los conflictos sociales que podrían generar en un escenario de persistente pobreza, sino porque los “otros” actores posibles de su zona de influencia pueden contribuir de forma enriquecedora al proceso.³⁹ De hecho, la acción coordinada de cadenas productivas indígenas, campesinas y de actores intermedios, ha demostrado ser mucho más eficiente que las acciones diferenciadas, tal como se evidencia con el proyecto de cafés especiales y orgánicos (Café Tierradentro), impulsado por la cooperación, y que ha logrado sendas exportaciones a Europa. En este mismo sentido, líderes de la Asociación Campesina de Inzá Tierradentro (ACIT) insistieron de forma recurrente en la importancia de sus estructuras productivas tradicionales,⁴⁰ las cuales no fueron consideradas seriamente por la cooperación.

En segundo lugar, el hecho de no reconocer en un mismo plano de importancia los actores sociales implicados en una zona objeto de cooperación, conduce a un proceso de implementación difuso con priorizaciones artificiosas. Consecuentemente,

38 La alcaldía del municipio de Inzá del período 2004-2007 obedece a una plataforma de gobierno alternativo campesino, cuya victoria electoral se obtuvo principalmente a contraluz de las malas gestiones de los partidos tradicionales, pero también en virtud de una exacerbación campesinista que reclamaba inversiones para sus veredas y centros poblados.

39 En otro plano, la cooperación logró percibir ulteriormente la potencialidad social y productiva de la zona, por lo cual financió la elaboración del plan de desarrollo campesino y el plan de vida indígena, cuyas iniciativas justificaron la inserción de la región en el tercer laboratorio de paz financiado por la UE.

40 En efecto, la ACIT ha insistido en la importancia de formas de producción más agroindustriales bajo el control cooperativo de sus miembros, lo que implicaba la donación de recursos significativos por parte del programa de cooperación; véase: Alcaldía Municipal de Inzá. *Op. cit.* Sin embargo, la idea inicial de construir complejos agroindustriales comunitarios responde a su imaginario campesino y efectivamente habría reportado una estabilidad laboral y reactivación comercial importante en la región. En la actualidad, las microempresas indígenas requieren de un fuerte acompañamiento, lo que muy probablemente no sucedería con la conjunción de esfuerzos campesinos.

las prioridades en infraestructura de la región⁴¹ eran conectividad, saneamiento y escuelas. Las vías priorizadas se mejoraron significativamente y respondían al déficit regional de las mismas. En cuanto a saneamiento, los sistemas de acueducto y alcantarillado de la cabecera municipal de Inzá no fueron resueltos integralmente, a pesar de que allí se concentran casi 1.800 habitantes en suelos inestables y altamente sensibles a las filtraciones de redes que han superado su vida útil o están mal instaladas. Con 600.000 euros se habría resuelto todo el sistema, según los presupuestos de la obra; déficit que actualmente la alcaldía cubre con recursos propios, cofinanciación nacional y la ayuda correspondiente de la cooperación, pero que sólo se solucionará en varias etapas y a lo largo de varios años. En efecto, el beneficiario era la población campesina urbana. De otro lado, el abastecimiento de agua en las viviendas rurales campesinas no fue un tema prioritario. Se trata de acueductos rurales regionales estratégicos que beneficiaban a una de las zonas más pobladas y productivas de la región: Pedregal. A pesar de que su primera etapa de construcción funcional implicaba costos financiados, sólo se consideró un reducido aporte para sus diseños y un tramo de construcción (Pedregal Zona Alta) casi al final de la vigencia del programa. En el tema de infraestructura educativa, un paquete de 350.000 euros habría resuelto todo el déficit de aulas y baterías sanitarias en la región, lo que se consideró seriamente sólo al final del programa, con algunas cofinanciaciones.

Finalmente, los tres ejes de acción restantes (desarrollo comunitario, medio ambiente y productividad), que absorbieron buena parte de los recursos, atacaron los problemas fundamentales de la organización indígena, con importantes avances en sistemas productivos y ambientales. Sin embargo, una acción transversal con la población campesina habría arrojado resultados mucho más exitosos, tal como se mencionó en líneas anteriores. Los sistemas productivos de café orgánico, té de coca, artesanías, lácteos y otros alimentos quedaron débilmente instalados, con canales de comercialización no consolidados a escala local y regional. A principios de 2005, la Delegación anunciaba ya la exportación de 180 toneladas de café orgánico a la UE mediante canales de mercado justo.⁴² Para el período 2005-2006, el programa de cooperación gestionó un proyecto con la Regione Toscana para el apoyo de microcréditos a mujeres indígenas, y se suscribió un acuerdo de cooperación con una Ong italiana

41 A escala regional, las prioridades cambian radicalmente, pues son el resultado de consensos con todos los actores implicados: campesinos e indígenas en zonas urbanas y rurales. Si las prioridades son el fruto de concertaciones con un actor particular, las inversiones experimentan el comportamiento que siguió el programa de cooperación.

42 “Carta informativa de la Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador”. *Euronotas*, 32, enero-abril de 2005.

para garantizar el sostenimiento de las ayudas europeas durante el período 2006-2007; ejercicios que efectivamente siguen contribuyendo al posicionamiento de las organizaciones indígenas en la UE, pero que también evidencian un déficit de sostenibilidad de los proyectos. Ciertamente, las organizaciones productivas indígenas se han abstraído de los demás actores económicos de la región, a excepción del café orgánico que es producido en zonas campesinas y comercializado con algunas dificultades por la organización indígena, en un clima de tensiones conjuradas temporalmente. En consecuencia, si las organizaciones campesinas extendieran la cobertura de sus proyectos cafeteros, por supuesto fuertemente autogestionados, dejarían sin materia prima a una importante experiencia que ha hecho conocer a Tierradentro en algunos países europeos.

6. Balance de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea

Se ha tratado de probar tres hipótesis fundamentales: en primer lugar, que la cooperación europea obedece a la compleja estructura de un poder civil que produce, forma y justifica el receptor de las “donaciones”, cuyos volúmenes diferenciados están en función de conflictos regionales e interregionales y mercados estratégicos regionales e intercontinentales. En segundo lugar, que las donaciones son un mecanismo de normalización liberal de los mercados y de los sistemas democráticos. Sólo en perspectiva global y regional, y a mediano plazo, se comprende que las ayudas no implican ningún acto de transferencia o concesión sin contraprestación alguna; en otras palabras, las donaciones no existen, y constituyen un puro acto retórico de la UE o una forma diversificada de la inversión directa extranjera.⁴³ En efecto, el diccionario político europeo verá gradualmente cómo los receptores de la cooperación se resisten a la idea concreta de que reciben donaciones, ayudas y concesiones. En perspectiva local, se perciben donaciones gracias a que allí se manifiesta solamente la etapa ejecutiva de un complejo proceso de negociaciones.

43 Algunos autores han construido formalizaciones y clasificaciones de las donaciones, pero tales ejercicios no son congruentes con el sistema de cooperación pues, en sí mismo, éste no obedece a principios de solidaridad, no transfiere nada sin contraprestaciones, no sigue un procedimiento consistente para todos los casos, ni tampoco define específicamente su objeto de ayuda de antemano. La donación es un hecho político, y es la expresión de un tráfago de intereses; no sigue estrictamente sistemas jurídicos o clasificaciones de la OCDE para determinar el “beneficiario”. De hecho, solamente sancionado el acto político que lo determina, es que se pone en marcha la maquinaria jurídica y procedimental para hacer llegar los recursos con el impacto adecuado. Véanse las definiciones de: R. Grasa. *Op. cit.*, pp. 60, 61.

Finalmente, la tercera hipótesis que se ha tratado de probar es que la cooperación local ha obtenido soluciones eficientes según el propósito descrito en la segunda hipótesis. Sin embargo, sus acciones pueden estimular conflictos sociales, asimetrías en los procesos de desarrollo y empoderamiento social, y propiciar regresiones en las estructuras productivas y organizativas de los actores sociales excluidos. De hecho, en el caso colombiano, un programa de cooperación más transversal y participativo en toda la zona de influencia habría obtenido mejores resultados.

