

¿Hay espacio para el desarrollo local en la cooperación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe?

*Alessandro Pinelli*¹

Resumen

La cooperación para el desarrollo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe está enfrentando un periodo de crisis estructural que hace dudar sobre su eficacia. Para oponerse a los desafíos impuestos por la globalización y participar en la persecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el enfoque del desarrollo local y de la cooperación descentralizada pueden representar acciones eficientes que serían capaces de adaptarse a la heterogeneidad que caracteriza cada territorio de la región latina. Sin embargo, el desarrollo local es considerado por los organismos de la Unión Europea más como un fin que como un medio para los objetivos de erradicar la pobreza y lograr un desarrollo económico y social sostenible, perpetuando políticas verticales y paternalistas que difícilmente podrán solucionar cada problemática. Por lo contrario, la perspectiva de una cooperación descentralizada que involucre todos los actores locales de ambas regiones parece ofrecer una válida alternativa a la cooperación internacional al desarrollo.

Palabras clave: Cooperación al desarrollo, desarrollo local, cooperación descentralizada, desarrollo sostenible, territorio.

IS THERE STILL A PLACE FOR LOCAL DEVELOPMENT IN THE COOPERATION BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND LATIN AMERICA AND CARIBBEAN?

Abstract

The development cooperation between the European Union and Latin America and Caribbean is facing a period of structural crisis that casts doubt on its effectiveness. In order to stand against the challenges imposed by globalization and participate in the pursuit of the Sustainable Development Goals, the approach to local

1. Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Zapopan, México. Maestría en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación (con énfasis en la Unión Europea y América Latina). Correo electrónico: alessandro8pinelli@gmail.com

development and decentralized cooperation may represent efficient responses, because they would be able to adapt to the heterogeneity that characterizes each territory of the Latin region. However, local development is considered by the organisms of the European Union as an end more than a mean for the aims of eradicating poverty and achieving sustainable economic and social development, perpetuating vertical and paternalistic policies that can hardly solve every problem. In contrast, the perspective of decentralized cooperation involving all local actors in both regions seems to offer a valid alternative to international development cooperation.

Key words: Development cooperation, local development, decentralized cooperation, sustainable development, territory.

Introducción

El mundo enfrenta desigualdades que no pueden ser resueltas por un sólo país, por muy poderoso que éste sea. En el moderno sistema internacional caracterizado por un modelo capitalista de marco occidental y una globalización avasalladora que a pesar de haber aportado mejoras en los niveles de vida ha conllevado también tremendos aspectos negativos resumidos en una desigualdad global en la distribución de la riqueza

La cooperación internacional para el desarrollo comprende el conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta, para promover el progreso económico y social de los países del Sur, de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible (Gómez & Sanahuja, 1999, p. 17).

La cooperación internacional para el desarrollo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe (UE-ALC) representa entonces una herramienta fundamental para la solución de las problemáticas globales, con particular referencia en la pobreza, la salud, la educación y el medio ambiente que se ven reflejados en los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2015-2030. En el contexto de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea, los pilares de sus políticas exteriores se distribuyen principalmente en dos: la erradicación de la pobreza y el fomento de un desarrollo económico y social sostenible. En esta proyección no es excepción la cooperación UE-ALC, cuyo surgimiento radica en el reglamento CEE N° 443/92 del Consejo, relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia del 25 de febrero de 1992.

Antes de profundizar en la eficacia de la cooperación UE-ALC, con particular referencia en la implementación de políticas de desarrollo local en la región latina, es necesario analizar el concepto de desarrollo primero y de cooperación para el desarrollo en un segundo momento. La segunda sección del trabajo se enfocará en la cuestión del desarrollo local y de la cooperación descentralizada concebidos como instrumentos imprescindibles para poder solucionar el problema de la pobreza y el fomento de un desarrollo económico y social sostenible frente a unas políticas de cooperación emprendidas por la Unión Europea (UE) de matriz demasiado vertical, que no considera las especificidades de cada territorio y sus actores participantes. Finalmente, se investigará acerca de cuáles deberían ser los ejecutores de estas políticas de desarrollo (local) y si los programas regionales implementados en la cooperación UE-ALC y el actual Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) 2014-2020 reservan un lugar para su instauración.

La cooperación Unión Europea-América Latina y el Caribe

Europa y América Latina comparten rasgos históricos y culturales comunes muy estrechos que forman la base para sus estrategias de cooperación. «Los instrumentos de cooperación al desarrollo de la UE han sido una piedra angular crucial de esta relación a lo largo de los años» (Servicio Europeo de Acción Exterior [SEAE], 2014, p. 1) para la promoción de proyectos concretos relativos a la erradicación de la pobreza, la democratización, la buena gestión pública y los derechos humanos en la región latina. La ayuda a los países en desarrollo de América Latina y Asia estuvo regida hasta enero de 2007 por el reglamento CEE N^o 443/92 del consejo del 25 de febrero de 1992, a través del cual la UE lleva a cabo una cooperación para la expansión de sus intercambios comerciales fomentando el respeto de los derechos humanos y la participación sin discriminaciones de todos los grupos o individuos de la sociedad, y contempla la ampliación de dicha cooperación comunitaria a través de la ayuda financiera y técnica por un lado y la cooperación económica (mutua) por el otro (*Diario Oficial de las Comunidades Europeas [DOCE]*, 1992). Esta cooperación se destinaba a las capas de población y países más pobres de ambas regiones, en particular al desarrollo del sector rural, en el interés recíproco

de la Comunidad y los países beneficiarios de la ayuda para crear un entorno favorable a las inversiones y al desarrollo, a través de acciones de formación y transferencia de conocimientos técnicos, la mejora del apoyo institucional y la ayuda a las empresas (DOCE, 1992). El reglamento fue sustituido a finales de diciembre de 2006 por el Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo, lo cual constituyó el nuevo marco legal para la ayuda comunitaria aplicable a través de programas temáticos y programas geográficos (DOCE, 2006): en este documento se resaltan los objetivos de la UE acerca de la cooperación con América Latina, entre los cuales erradicar la pobreza en el contexto del desarrollo sostenible mediante la prosecución de los ODM, la promoción de la democracia, el buen gobierno y el respeto de los derechos humanos y del Estado de derecho. Más en específico, los ámbitos que se incluyeron como objetivos en los programas geográficos y temáticos abarcaban las cuestiones de desarrollo humano, sanidad, educación, cohesión social y medio ambiente.

Según el nuevo Programa Indicativo Plurienal Regional para América Latina elaborado en 2014 por por la Comisión Europea junto con la Dirección General de Desarrollo y Cooperación y Europeaid, durante el periodo 2002-2013 la UE aportó 4 000 millones de euros a programas de cooperación al desarrollo en América Latina (SEAE, 2014). Aunque el Banco Mundial incluyó a gran parte de los países de América Latina en la categoría de «ingresos medios», el objetivo global de la cooperación al desarrollo UE-ALC es la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo económico y social sostenible. Sin embargo, las dos regiones pretenden establecer una relación de igualdad y beneficio mutuo, tanto en las cuestiones promovidas por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) primero y los ODS después, como en los ámbitos económicos y comerciales. En este sentido es ampliamente discutible la visión según la cual se trataría de una relación de ayuda Norte-Sur, sino que se inserta en la política exterior de la UE, la cual busca un retorno y beneficio económico de cualquier vínculo establecido. Además, frente a la crisis que ha herido al continente europeo en 2008, ha cambiado la estructura de la cooperación por un lado, poniendo ahora el enfoque en las relaciones regionales más que las bilaterales, y disminuido considerablemente el volumen de las aportaciones hacia América Latina por el otro, siendo paradójicamente esta última la encargada de proporcionar ayuda a la UE.

Aunque los objetivos de la cooperación para el desarrollo de la UE son la mejora de la calidad de vida y la promoción de un desarrollo sostenible, es discutible su real eficacia considerando todo lo anteriormente mencionado: ¿será posible lograr estas grandes metas en una región que sigue siendo la más desigual del mundo? Un tema que este trabajo intenta plantear es el carácter vertical de la cooperación UE-ALC, cuyas políticas son diseñadas y planeadas desde las élites europeas para la población más pobre de América Latina, constituyendo así un obstáculo de fondo en su eficacia. Si la perspectiva «desde arriba hacia abajo» resulta ser ineficaz por estar alejada de las reales necesidades de la población que varían entre cada territorio tomado en consideración, será necesaria la implementación de una forma de cooperación más descentralizada y local.

El enfoque del desarrollo local en la cooperación para el desarrollo

Durante el proceso evolutivo de su concepción, el problema del desarrollo ha girado en torno al concepto de «círculo vicioso de la pobreza», donde en países subdesarrollados era necesaria la imposición de un equilibrio de crecimiento auto-sostenible, y en donde el Estado tomaba el rol de proporcionador de factores económicos y políticos que pudieran permitir ese crecimiento. «La idea de desarrollo, heredera de la idea europea de progreso, se incluyó en la agenda *setting* global después de la Segunda Guerra Mundial» (Alcañiz Moscardó, 2008, p. 301), cuando la necesidad de la reconstrucción del viejo continente representaba una prioridad para el mundo y para Estados Unidos; el Plan Marshall constituyó la primera acción de cooperación para el desarrollo, este último concebido exclusivamente como crecimiento económico: «dicho concepto de desarrollo proponía a la industrialización como motor de crecimiento» (p. 301), y el propio crecimiento como impulsor del desarrollo. La cooperación no comenzó entonces como un programa para ayudar al desarrollo de los países empobrecidos a largo plazo sino para facilitar el desarrollo económico a corto plazo y la recuperación de Europa Occidental. Sucesivamente, el periodo de las descolonizaciones favoreció la expansión de los programas de cooperación gracias a la aparición en la escena internacional de nuevos países, pero siempre con objetivos arraigados en los intereses nacionales: por un lado, las antiguas metrópolis seguían tenien-

do importantes intereses en sus ex-colonias; por otra parte, los nuevos países recién independizados necesitaban asistencia financiera y técnica para sus propios planes de desarrollo (Álvarez Orellana, 2012).

Desde sus inicios, la economía del desarrollo se ha ocupado fundamentalmente del enriquecimiento material, esto es, del incremento del volumen de bienes y servicios. Esta teoría partía del supuesto, explícito o implícito, de que un aumento del producto agregado, como sería un crecimiento del producto interior bruto per cápita, reduciría la pobreza e incrementaría el bienestar general de la población. Esta premisa, de raíz utilitarista, entendía que la producción generaba rentas, y que mayores rentas generaban, a su vez, mayor utilidad o bienestar económico. El nexo entre mayor producto y menor pobreza se consideraba tan fuerte que muchos economistas estaban convencidos de que bastaba centrarse exclusivamente en el crecimiento para alcanzar el objetivo último del desarrollo. En otras palabras, el crecimiento se convertía no sólo en el medio para alcanzar el desarrollo, sino en el fin del desarrollo mismo (Griffin, K. 2001, p. 13).

A finales de la década de 1970 se empieza a cuestionar el concepto de desarrollo como había sido teorizado, otorgándole una visión más enfocada en las personas que en el crecimiento económico, lo cual se reflejará en el Índice de Desarrollo Humano elaborado la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Esta nueva percepción reflexiona sobre la inclusión de la «justicia» dándole un enfoque más humano: Amartya Sen (1999) enfatiza el rol del individuo en formar parte de la sociedad y su capacidad de satisfacer sus necesidades básicas como objetivo de todas las políticas de desarrollo. En este sentido, su meta principal debe ser la eliminación de la marginalidad de las personas y su exclusión de los recursos, de la toma de decisiones y de los derechos.

Si por desarrollo se entiende así el proceso cuyo objetivo es el progreso y la mejora de la calidad de vida de las personas, nos referimos inevitablemente a la parte de las sociedades más pobres y desfavorecidas, cuyas vidas y trabajos han sido afectados por el mundo cambiante y globalizador. De esta manera puede existir un modelo de desarrollo que se acerque a la cotidianidad de los individuos y se adapte a las diversas realidades locales que caracterizan todavía al mundo. Este modelo, que pretende responder a los problemas sociales de pobreza y desigualdad involucrando siempre más a los actores locales y que tenga al mismo tiempo un cuidado con el medio ambiente, se denomina desarrollo local (Alejandre Ramos & Pineda Muñoz, 2011).

La perspectiva del desarrollo local surge en la década de 1980 (Alcañiz Moscardó, 2008) como respuesta a la necesidad de analizar el aspecto local para poder entender el ámbito global, lo cual ha otorgado más importancia a la nueva concepción de desarrollo alternativo, donde el mayor enfoque se encuentra en la integración social para la parte de población más marginalizada y desfavorecida (Brun & Blaikie, 2014).

El desarrollo local tiene como objetivo general mejorar la calidad de vida y el bienestar de la población local de la que surge, y como objetivos particulares, concretos, incluye: el crecimiento económico, el fomento del empleo, la equidad y la sostenibilidad ecológica (Alcañiz Moscardó, 2008, p. 304).

Esta teoría nace desde la premisa de la existencia de una amplia heterogeneidad entre los diversos territorios locales, por lo que de repente las acciones de cooperación internacional emprendidas para su desarrollo resultan ser ineficaces debido a su carácter vertical. Por lo contrario, el desarrollo regional o local enfoca su objetivo en el concepto de autonomía: según éste, el desarrollo se produce y reproduce desde el territorio mismo, donde los actores locales son los agentes primarios para dicho desarrollo. En este planteamiento, entonces

El desarrollo no implica un sujeto externo que realiza la acción con efectos hacia otro, sino que se entiende como una acción desde sí mismo, en tanto que la acción es propia de los sujetos por sí y para sí (Alejandre Ramos & Pineda Muñoz, 2011, p. 196).

La historia ha demostrado que «en los países desarrollados se produce a sí misma la sociedad, mientras que en los países en vía de desarrollo se da una relación paternalista, clientelar y dependiente» (Alejandre Ramos & Pineda Muñoz, 2011, p. 197), limitando así considerablemente la construcción en los segundos países de un desarrollo autónomo. Boisier (2005), reconoce la dificultad de aplicación de las estrategias del desarrollo local en América Latina debido a la regulación vertical «de arriba hacia abajo» y por las deficiencias del Estado central para conjugar los valores locales con las exigencias de competitividad global.

Recapitulando, si inicialmente el desarrollo se ha caracterizado como exógeno, las nuevas políticas de cooperación deberán concebirlo como un

proceso endógeno, donde cada territorio intentará minimizar la utilización de tecnologías externas, poniendo especial énfasis en la movilización de sus propios recursos materiales y humanos para lograr una distribución de la renta más equitativa (Alejandro Ramos & Pineda Muñoz, 2011). En definitiva, si anteriormente las políticas de desarrollo se aplicaban «de arriba a abajo», el desarrollo local invierte esta tendencia y propone una estrategia «de abajo a arriba» (Alcañiz Moscardó, 2008): para poder lograr los macro-objetivos de erradicar la pobreza y alcanzar un desarrollo económico y social sostenible en América Latina, la UE tendrá que considerar el desarrollo local como pilar imprescindible para otorgar a estos países las oportunidades concretas de llevar a cabo su desarrollo a través de sus propios recursos.

La cooperación descentralizada para lograr un desarrollo local sostenible

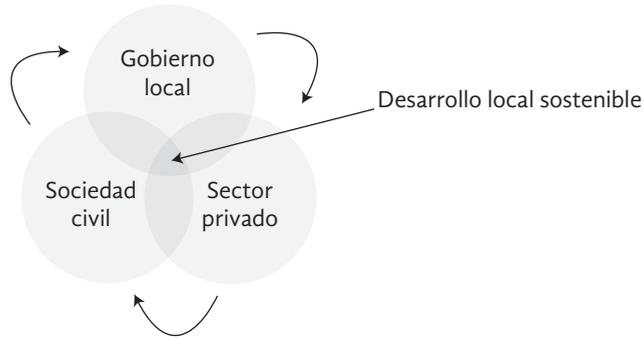
Dentro de la nueva perspectiva del desarrollo local, la cual surge como alternativa a las formas tradicionales de desarrollo y cooperación al desarrollo y como respuesta de los actores públicos y privados a los problemas y desafíos que plantea la integración de los mercados en la actualidad (Manet, 2014), la planificación estatal y el sistema institucional en general juegan un papel fundamental que permite la creación de un entorno favorable (estabilidad política, libertades personales, protección de la propiedad privada, seguridad y baja percepción de riesgo) que favorezca el desarrollo (Balcerowicz & Rzonca, 2015). En este sentido, si este enfoque presupone la autonomía y el auto-desarrollo, «los gobiernos locales están reivindicando un papel más activo en el desarrollo de sus territorios, y como consecuencia también en el marco del sistema internacional de cooperación para el desarrollo» (De la Fuente & Fernández, 2011, p. 17). De acuerdo con la inclusión de los actores locales dentro del contexto de la cooperación internacional para el desarrollo, ha surgido una nueva estrategia para llevar a cabo sus políticas, es decir, la cooperación descentralizada. La misma UE define la cooperación descentralizada en un apartado del documento elaborado durante la Convención de Lomé —el acuerdo de intercambio comercial y cooperación entre la UE y los países de África, Caribe y Pacífico (ACP)— como el conjunto de «agentes

responsables por las operaciones de desarrollo dentro del marco de la cooperación descentralizada» (African, Caribbean and Pacific Group of States (1995, artículo 521a), traducción propia). En general, se trata de actividades enfocadas en el desarrollo que implican la directa participación de la sociedad civil y de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y su cooperación a través de diferentes naciones. La cooperación descentralizada puede considerarse como un pilar para sostener el desarrollo local (Hafteck, 2003), entregando importancia a la heterogeneidad regional del mundo para permitir a los diversos territorios de crear su propio desarrollo sostenible. En suma, la cooperación descentralizada consiste en una colaboración entre los gobiernos subnacionales de diferentes países, cuyo principal objetivo es lograr un desarrollo local sostenible que podrá representar la base para la solución de problemas como la pobreza, la salud y la educación, a través del intercambio de asistencia y conocimiento de las mismas instituciones o de otros actores locales.

En este contexto, la sociedad civil no se considera sólo como beneficiaria de la cooperación, sino también como protagonista en un marco de referencia liderado por la acción de las autoridades locales (Hafteck, 2003). Surge aquí la cuestión: ¿quién debería ser el ejecutor de las políticas que resulten de la cooperación descentralizada en el marco del desarrollo local? Gobierno local, sociedad civil y sector privado tienen que establecer una relación que permita la aportación de las tres partes de manera que contribuyan benéficamente al desarrollo del territorio. La estrategia de desarrollo local y de la cooperación descentralizada involucra «actores públicos – autoridades locales y regionales y algunas instancias del gobierno central – y actores sociales, tales como organizaciones e instituciones de la sociedad civil, universidades y la cooperación internacional» (Bravo, 2007, p. 17).

Las autoridades locales deben tener la responsabilidad de llevar a cabo políticas con base en las necesidades expresadas por la sociedad civil, la cual a través de los ciudadanos y de las ONG tienen un conocimiento más directo de la población a la que se dirigen las acciones; sin embargo, será indispensable también la contribución y apoyo financiero del sector privado, cuyas empresas podrán encontrar un retorno económico si la sociedad se beneficia de este proceso.

Gráfico 1 Desarrollo local sostenible



Fuente: Elaboración propia con base en Hafteck (2003).

La sociedad civil juega entonces un rol primario en esta relación porque representa el único actor capaz de proporcionar conocimientos y experiencias útiles para la elaboración de proyectos adaptables perfectamente a las necesidades de cada territorio, dejando a un lado las imposiciones macroeconómicas de la cooperación regional de la UE, poco conformes con la heterogeneidad de América Latina. Bravo (2007) especifica la importancia de los ciudadanos:

La estrategia de desarrollo local acerca y vincula al ciudadano a la toma de decisiones sobre su propio destino, por lo cual si bien la participación emerge como una de sus premisas fundamentales —a través de la cual las comunidades pueden lograr su empoderamiento social, económico y político— el proceso está profundamente vinculado con la visión que la propia sociedad tenga sobre la democracia y el papel del Estado y los ciudadanos (p. 15).

Sin embargo, la realidad presenta una situación de eternos conflictos entre las partes y un «problema de adaptación de competencias, y roles entre los gobiernos Estatales, regionales y locales, que en algunos momentos plantea resistencias al reconocimiento del papel de los gobiernos locales» (De la Fuente & Fernández, 2011, p. 18). Existen todavía

disputas sobre un plano vertical y horizontal, dada la falta de coordinación desde arriba y entre los agentes del mismo nivel. Como afirman De la Fuente y Fernández (2011),

En la práctica continúa estando muy presente el enfoque tradicional (paternalista) de la ayuda, y se hace necesario esforzarse en armonizar los procedimientos de la cooperación oficial descentralizada, y subordinar siempre las intervenciones de la cooperación a las fases de planificación de cada localidad y país (p. 18).

A pesar de estos obstáculos, existen posturas y prácticas que pueden fomentar una cooperación descentralizada para un desarrollo local sostenible e incluyente. Si las teorías de desarrollo local se conciben en el sentido de revitalizar el territorio y empoderar a los actores locales, Patsy Healey (2006) proporciona unos conceptos de aplicación práctica para lograr un verdadero desarrollo local, a través de la organización de sistemas de planeación territoriales, cuyo principio fundamental se encuentra en la integración de los programas, actividades y actores de cada nivel, es decir, nacional, regional y local. En su visión, no se trata solamente de dejar la responsabilidad y el poder de acción a los actores locales, sino que es más lógica y eficaz una integración basada en la coordinación entre políticas nacionales y locales. El objetivo de las estrategias de planeación de otorgar la oportunidad de fomentar un desarrollo sostenible en los territorios, a través de políticas de desarrollo local integradas y coordinadas con una fuerte presencia nacional, la cual nunca perderá su rol de referencia: aunque importante, será confinada a permitir las estrategias espaciales a través de inversiones en infraestructura, salvaguardia de normas sociales y ambientales, y redistribución de recursos para promover una justicia social entre los ciudadanos frente a las inequidades económicas entre las regiones (Healey, 2006). Sin embargo, siendo los mismos ciudadanos del medio rural o local los que viven y dependen de la naturaleza y sus recursos, resultaría más eficaz una administración por parte de los actores más cercanos e involucrados, que por políticos y tomadores de decisiones seguramente más ajenos y lejanos a las necesidades.

Siguiendo la lógica de estas prácticas y planeaciones territoriales que pueden permitir el fomento de un verdadero desarrollo local sostenible, la cooperación UE-ALC tiene que girar en torno al principio de subsidiariedad, por lo que rige la convicción sobre que el Estado no debería de

encargarse de toda la planeación y aplicación de las estrategias, sino que tendrá que otorgar poder y cooperar con los actores locales. De la misma manera, es indispensable que los gobiernos y organismos constitutivos de las dos regiones favorezcan un mayor diálogo y apoyo entre los mismos agentes subnacionales, considerados como los verdaderos protagonistas en la consecución de un desarrollo económico y social sostenible en América Latina y la consecuente disminución de los niveles de pobreza. Si por una parte «la participación ciudadana constituye un elemento político esencial de sostenibilidad» (Bravo, 2007, p. 18) y contribuye activamente a los objetivos del desarrollo local y el fortalecimiento de la democracia, el Estado y entidades públicas locales juegan el rol de «articular a los diversos factores y actores del proceso económico, de procurar la inclusión de la mayoría de los ciudadanos y de rescatar de la sociedad civil su carácter de espacio de lo privado» (p. 14).

¿Hay espacio para el desarrollo local en la cooperación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe?

Para fomentar los objetivos establecidos en la política de cooperación para un beneficio mutuo entre las dos regiones, la UE ha estado llevando a cabo diversos programas descentralizados que proporcionan una asistencia económica en el nivel horizontal, centrándose en cohesión social, integración regional y educación universitaria (Al-Invest, EUROsocial, LAIF, URB-AL, ALFA, @lis, Euro-solar, Erasmus Mundus, EuroCLIMA, FLEGT, WATERCLIMA LAC, RALCEA, COPOLAD, EU-CELAC Migration). Sin embargo, dichos programas han contribuido sólo parcial e indirectamente en la creación de un desarrollo local para las capas de población más pobres. Dentro de los 14 programas difundidos, una buena parte contempló la promoción de un desarrollo local autónomo y sostenible, aunque su implementación ha estado lejos de sus principios: se ha tratado de programas que no incluyeron directamente la participación activa de la población a la que se dirigen, sino que fueron aplicados de manera generalizada a toda la región latina sin una adaptación concreta a las especificidades de cada territorio. Además, sólo cuatro de los programas totales siguen vigentes o en estado de planeación, y ninguno de ellos se dirige a la mejora de la calidad de vida en las zonas más pobres del medio local y rural.

Tabla 1
Programas fundados bajo los principios de cooperación descentralizada y desarrollo local

Programa	Objetivos	Desarrollo local	¿Sigue activo?
AI-Invest	<ul style="list-style-type: none"> • Promover el crecimiento económico. • Fomentar la internacionalización de las empresas. • Fortalecer las organizaciones empresariales. 	El programa abarca un conjunto de pequeñas y medianas empresas pero no influye directamente en las zonas más desfavorecidas. Sin embargo, otorga a dichas empresas y al territorio en el que se ubican las oportunidades para fomentar su propio desarrollo.	SI
EUROSOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitar la cooperación entre las administraciones públicas entre las dos regiones. • Favorecer la institucionalidad democrática, el diálogo social y la descentralización. 	Es uno de los programas dirigidos específicamente al empoderamiento de los actores sociales (instituciones públicas) y la descentralización.	NO
LAIF	<ul style="list-style-type: none"> • Propiciar las inversiones adicionales y las infraestructuras. • Proporcionar asistencia técnica y capital. 	Las subvenciones y préstamos a instituciones de finanzas para el desarrollo contribuyen indirectamente al desarrollo local otorgando a organismos privados el poder de administración de los recursos.	SI
URB-AL	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar redes entre las autoridades locales. • Fortalecer las asociaciones e intercambio de 	Es el programa que más se acerca a los principios de la cooperación descentralizada para promover el desarrollo local: la creación de vínculos entre autoridades locales	NO

Programa	Objetivos	Desarrollo local	¿Sigue activo?
	<p>experiencias entre los gobiernos sub-nacionales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Empoderar la visión de la ciudad/ territorio. 	y el conocimiento del territorio en el que se ubican, reflejan de manera completa la visión del desarrollo local.	
ALFA	<ul style="list-style-type: none"> • Modernizar la educación superior de América Latina. • Fomentar el acceso a la educación superior. 	Modernizar la educación superior como una plataforma para generar el desarrollo sostenible de la región ha sido parcialmente posible gracias a las instituciones involucradas en la participación de los proyectos.	NO
@LIS	<ul style="list-style-type: none"> • Promover el desarrollo de una sociedad de la información sostenible. • Estimular y apoyar la investigación. 	Si bien el programa se ha dirigido a la creación de un diálogo político inclusivo e intercambio de experiencias, está lejos de participar directamente en el desarrollo de las comunidades más pobres porque no es adaptable a sus reales necesidades.	NO
Eurosolar	<ul style="list-style-type: none"> • Promover las energías renovables. • Mejorar las condiciones de vida de las comunidades rurales. 	Se trata de un programa con doble objetivo, es decir, la sostenibilidad energética y el beneficio a la población rural más pobre. Sin embargo, parece ser más una ayuda vertical que una verdadera cooperación.	NO
Erasmus Mundus	<ul style="list-style-type: none"> • Difundir el desarrollo de recursos humanos y cooperación internacional de las instituciones de educación superior. 	El programa se dirige sólo hacia una parte específica de la población ya activa en la educación superior, así que no presenta relación con las políticas de desarrollo local.	SI

Programa	Objetivos	Desarrollo local	¿Sigue activo?
EUROCLIMA	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir la vulnerabilidad de las personas al cambio climático. • Aminorar las desigualdades sociales causadas por el calentamiento global. 	Las consecuencias más negativas y directas del cambio climático afectan a las poblaciones más pobres del mundo, pero el programa no concibe su inclusión en la implementación de los proyectos, dejando la responsabilidad a las autoridades nacionales, excluyendo probablemente a la parte de la sociedad que más se vincula con la naturaleza y los recursos naturales y que podría ser la primera en aplicar medidas de conservación del medio ambiente.	NO
FLEGT	<ul style="list-style-type: none"> • Renovar la gestión forestal. • Crear un impacto favorable al medio ambiente. 	Los objetivos del programa no corresponden a las necesidades de un desarrollo local.	NO
WATERCLIMA LAC	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la administración del sector agua. • Reducir la vulnerabilidad del cambio climático. 	El objetivo del programa sigue la visión de EUROCLIMA con un enfoque hacia la lucha contra la pobreza y la desigualdad mediante la mejora de la gestión de los recursos hídricos: estas acciones permitirían un impacto directo en la población más vulnerable aunque sin involucrar a los actores locales en su implementación.	NO
RALCEA	<ul style="list-style-type: none"> • Estudiar la variabilidad del equilibrio regional del agua en el contexto del cambio climático. 	El programa incluye el mapeo de actores y la creación de capacidad a través del diseño de estrategias de fortalecimiento de las instituciones locales del sector hídrico.	NO

Programa	Objetivos	Desarrollo local	¿Sigue activo?
COPOLAD	<ul style="list-style-type: none"> • Regenerar políticas públicas contra la lucha del consumo y distribución de drogas. • Aumentar el diálogo birregional. • Impulsar la cooperación entre las agencias nacionales. 	Un objetivo específico del programa se refiere al empoderamiento de las agencias nacionales y locales y el diálogo entre las instituciones de ambas regiones.	NO
Migración de la UE-CELAC	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la gestión de la migración. • Fomentar la inversión productiva de las remesas. 	Un punto focal del programa es el fortalecimiento de las instituciones regionales y nacionales y la mejora de las capacidades de las comunidades receptoras, otorgando importancia a los niveles subnacional y local.	NO

Fuente: Elaboración propia.

En el ICD 2014-2020 la situación no parece modificarse, en cuanto el enfoque permanece en los grandes macro-objetivos y la cooperación continúa asumiendo un carácter paternalista. Éste resume la acción de la cooperación entre las dos regiones en seis ámbitos para América Latina, a los que la UE destinará un total de 805 millones de euros, y en cuatro macrotemas para el Caribe, por un total de 120 millones de euros. La aportación por parte de la UE será menor y de carácter aún más generalizado respecto de los programas anteriores, excluyendo de sus estrategias los proyectos y descentralización del poder de acción hacia las entidades locales.

El objetivo de reducir la pobreza de las poblaciones más vulnerables y la mejora de la capacidad para hacer frente al cambio climático y las catástrofes asociadas a éste representa el mayor eje en torno al cual la UE aporta mayormente; sin embargo, que las capas de población más pobres se involucren no implica su participación en la persecución de los objetivos. El enfoque del desarrollo local y de la cooperación descentralizada

resultan alejarse siempre más de las políticas de cooperación emprendidas por la UE, mientras que estas últimas parecen más estrategias para la persecución de retornos comerciales y económicos. La concentración de todos los programas futuros en las grandes temáticas elaboradas en el ICD 2014-2020, no toma en absoluto en cuenta la diversidad y heterogeneidad de los países latinos, por lo que sería más oportuno un atento estudio llevado a cabo directamente en cada país, así como en las regiones y localidades que los conforman para determinar problemáticas específicas y soluciones adaptables a cada una de ellas. Para lograr dichos estudios es necesario reafirmar la importancia de los actores locales que conforman estos territorios: serán ellos, según sus propios roles dentro de la sociedad, quienes tendrán una relación directa con los problemas locales y la capacidad de administrar y cumplir con la ayuda y la cooperación. El territorio deja de ser considerado como mero espacio pasivo por los gobiernos y organismos internacionales, para que sea visto como una estructura activa del desarrollo (Bravo, 2007). Otro punto fundamental sería el abandono de la verticalidad entre donante y receptor para emprender una cooperación descentralizada entre las realidades locales de las dos regiones para un exitoso intercambio de experiencias. En este sentido, la cooperación al desarrollo UE-ALC tiene que incrementar su esfuerzo en promover un proceso de decisiones «de abajo hacia arriba» para mejorar las oportunidades de empleo y la calidad de vida, «en respuesta a las fallas de los mercados y de las políticas de los gobiernos nacionales» (Bravo, 2007, p. 16). La cooperación para el desarrollo UE-ALC necesita un cambio radical en su estructura, promoviendo el compromiso activo de la sociedad civil, las autoridades locales y el sector privado: el eje principal de las políticas de cooperación deberán enfocarse en dirigir su atención hacia «la participación ciudadana como fórmula para corregir las profundas desigualdades sociales» (p. 23).

Conclusiones

Las estrategias de cooperación descentralizada y desarrollo local podrían significar la real eficacia de las acciones para solucionar los problemas macroeconómicos planteados por la política exterior de la UE y unas alternativas a las actuaciones paternalistas Norte-Sur, a través de una consideración

más conciente de las especificidades territoriales y sus necesidades. Sin embargo, el desarrollo local es considerado por los organismos de la UE más como un fin que como un medio para los objetivos de erradicar la pobreza y lograr un desarrollo económico y social sostenible. La UE no entiende que para lograr dicho desarrollo necesita desplazar su enfoque desde una perspectiva macro a una visión más local, donde los principales actores son la sociedad civil, las instituciones locales y el sector privado. Una relación beneficiosa entre los tres grupos y su empoderamiento en la elaboración de las políticas de desarrollo, permitirían la práctica de acciones reales, adaptables a cada territorio y capaces de crear pequeños cambios, pero significativos, hacia la erradicación de la pobreza y sostenibilidad ambiental, social y económica.

Con referencia a los macro-objetivos propuestos en el ICD 2014-2020, el camino emprendido no parece en absoluto dirigirse a este enfoque local. Si bien es cierto que varios autores consideran que la solución de las problemáticas sociales, ambientales y económicas se pueden encontrar en un nivel más local, siendo los ciudadanos y la población rural que viven de la relación con la naturaleza y los recursos naturales, quienes pueden aportar un cambio real hacia el respeto de ellos, las directrices establecidas por las agendas globales y de la cooperación internacional siguen teniendo un enfoque demasiado amplio y difícilmente aplicable, mientras que los efectos negativos caerán siempre contra las capas de población y zonas más remotas y rurales. Es necesario finalmente una reestructuración de todo el sistema de cooperación al desarrollo, ya que las políticas verticales y paternalistas adoptadas por los países del Norte y la UE aportan sólo parcialmente e indirectamente para el desarrollo de las naciones más pobres, las cuales podrán encontrar únicamente su progreso económico y social a través de una fuerte descentralización del poder de acción en el marco de un desarrollo local sostenible.

Bibliografía

African, Caribbean and Pacific Group of States (1995, 4 de noviembre). Agreement Amending the Fourth ACP-EC Convention of Lomé Signed in Mauritius. ACP Group, Brussels, Belgium.

- Alcañiz Moscardó, M. (2008). El desarrollo local en el contexto de la globalización. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, 15 (47), 285-315.
- Alejandro Ramos, G. & Pineda Muñoz, J. (2011). Desarrollo y espacio regional, una aproximación teórica metodológica. *Espacios Públicos*, 14, (30), 192-210.
- Álvarez Orellana, S. M. (2012). Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo. *REDUR*, 10, 285-309.
- Balcerowicz, L. & Rzonca, A. (2015). The significance of economic growth. En L. Balcerowicz & A. Rzonca (Eds.), *Puzzles of economic growth* (pp. 1-35). Washington, DC, EE.UU.: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Boisier, S. (2005). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? *Revista de la CEPAL* (86), 47-62.
- Bravo, O. (2007). La dimensión política del desarrollo local. *Quorum Académico*, 4 (1), 13-30.
- Brun, C. & Blaikie, P. (2014). *Alternative development: Unravelling, marginalization, voice of change* (pp. 1-21). Aldershot, Inglaterra: Ed. Ashgate.
- De la Fuente, R. & Fernández, J. (2011). La cooperación descentralizada para el desarrollo: retos de su coordinación en terreno. *RIPS Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 10, (1), 17-29.
- Diario Oficial de las Comunidades Europeas-DOCE*. (1992). Reglamento CEE N° 443/92 del Consejo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Diario Oficial de las Comunidades Europeas-DOCE*. (2006). Reglamento (CE) N° 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Gómez, M. & Sanahuja, J. A. (1999). *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*. Madrid, España: Centro de Comunicación, Investigación y Documentación.
- Griffin, K. (2001). Introducción. Desarrollo humano: origen, evolución e impacto. En P. Ibarra & K. Unceta (Eds.), *Ensayos sobre el desarrollo humano* (pp. 25-40). Barcelona, España: Icaria Editorial.
- Hafteck, P. (2003). An introduction to decentralized cooperation: Definitions, origins and conceptual mapping. *Public Administration and Development*, (23), 333-345.

- Healey, P. (2006). Territory, integration and spatial planning. En M. Tewdwr-Jones & P. Allmendinger (Eds.), *Territory, identity and spatial planning: Spatial governance in fragmented nations* (pp. 64-79). Londres, Inglaterra: Routledge.
- Manet, L. (2014). Modelos de desarrollo regional: teorías y factores determinantes. *Nóesis*, 23 (46), 18-56.
- Sen, A. (1999). *Desarrollo y libertad*. México: Planeta.
- Servicio Europeo de Acción Exterior-SEAE. (2014). Programa indicativo plurianual regional para América Latina. Instrumento de Cooperación al desarrollo (ICD) 2014-2020. Bruselas, Bélgica: Comisión Europea-Dirección General de Desarrollo y Cooperación.

Recepción: 13 de octubre de 2015

Aceptación: 18 de noviembre de 2015