

La cooperación América Latina y el Caribe-Unión Europea. El difícil camino hacia la asociación estratégica birregional

Gerardo Lozano Arredondo
Jesús Velázquez Castillo

Introducción

Los días 28 y 29 de mayo de 2004 se llevó a cabo en la ciudad de Guadalajara, México, la Tercera Reunión Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y la Unión Europea (ALCUE); evento de trascendencia internacional que reunió en esa ocasión a los máximos representantes de América Latina y el Caribe con sus homólogos de la recién ampliada Europa de los 25.

Los 10 nuevos miembros de la Unión Europea (UE) acudieron por primera vez al encuentro birregional, en el contexto de un clima especial caracterizado por el interés y la expectativa de los países latinoamericanos respecto al futuro de la relación birregional, y en la perspectiva de la consolidación del proceso de ampliación europea.

En ese marco, se mantiene la atención central de América Latina y el Caribe (ALC) en torno al reto que representa la consolidación de la asociación estratégica birregional, al tiempo

que se avanza en la plena incorporación de los nuevos miembros a la dinámica de la Europa unificada. Es decir, a la vez que el interés de la región latinoamericana se ubica en la necesidad de reforzar con hechos y resultados prácticos los tres pilares sobre los que se construye su relación con la UE (diálogo político, asociación económica y cooperación), existe cierta inquietud por el eventual estancamiento de los vínculos debido a un cambio de intereses por parte de la UE ante la necesidad de atender prioritariamente el funcionamiento regional con una nueva membresía.

Partiendo de ese entorno, el presente artículo pretende efectuar un análisis de la relación birregional desde la órbita de la cooperación. En ese sentido, se alude a los planteamientos de base que se han ido fraguando entre la Primera y la Tercera Cumbre, para construir una idea primaria de la cooperación entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea. Por ello, se hará mención de los principales instrumentos y mecanismos que dan cuerpo a la estructura jurídica y operativa de la cooperación entre ambas regiones, así como al principal aporte que ofreció en ese sentido la Cumbre de Guadalajara.

En un segundo apartado se hará un balance de los temas que integran la cooperación birregional en sus diferentes niveles de acción, para concluir con los principales retos que enfrentan las dos regiones en materia de cooperación para la construcción de la asociación estratégica a la luz de los resultados emanados de la Cumbre de Guadalajara.

La cooperación internacional en la Cumbre ALCUE.

Un breve recuento

Las relaciones entre América Latina y la Unión Europea tuvieron como principal componente el diálogo político en las décadas de los años setenta y ochenta. Durante esos años, la políti-

ca de cooperación europea hacia América Latina acompañó al diálogo político como instrumento de sustitución de la apertura comercial bajo la fórmula *aid, not trade*. Mientras tanto, los Estados del Caribe gozaban de un trato comercial preferencial, merced al Convenio de Lomé.¹

Con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1993, la política de cooperación al desarrollo de la UE pasó a ser una política comunitaria con objetivos propios, como la lucha contra la pobreza, el respeto a los derechos humanos, la consolidación de la democracia y el Estado de derecho. Asimismo, se establecieron tres criterios básicos de actuación: complementariedad, coherencia y coordinación.

Con base en la Declaración del Milenio, así como en el nuevo consenso internacional sobre el desarrollo, los objetivos de lucha contra la pobreza y el principio de asociación (*partnership*) promovidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, desde mediados de los años noventa la UE inició una reforma de su política de cooperación al desarrollo, que incluye los siguientes aspectos: reafirmación de objetivo de lucha contra la pobreza; revisión de estrategias y métodos; reforma administrativa, y avances en la coordinación y la coherencia.

Entre los mecanismos que propiciaron el diálogo político ALC-UE cabe destacar los foros interparlamentarios, el Diálogo

¹ En 1975, la Comunidad Europea (formada ya por nueve Estados miembros, incluidos Dinamarca, Irlanda y Reino Unido) y 46 países del espacio África, el Caribe y el Pacífico (ACP) firman el primer Convenio de Lomé (instrumento que toma el nombre de la capital de Togo, donde tuvieron lugar las ceremonias de firma). La cooperación con los países ACP, establecida en el Convenio de Lomé, incluía ayuda y comercio, y obligaba a los socios europeos a abrir sus mercados a los productos de los países ACP. Posteriormente se realizaron revisiones del texto inicial, para llegar en 1995 al IV Convenio de Lomé, en el que se hallaban implicados los 15 Estados miembros de la Unión Europea (UE) y 71 países ACP, lo que representa unos 500 millones de habitantes. El Convenio expiró en 2000 y fue sucedido por el Convenio de Cotonou.

de San José y, en los años noventa, el diálogo Unión Europea-Grupo de Río. Entonces, se decidió pasar del mero diálogo político a una “asociación estratégica birregional”, que quedaría concertada en la Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de ALC y la UE.

El marco político de la cooperación birregional

En 1999 (28 y 29 de junio) se llevó a cabo en Río de Janeiro la Primera Reunión Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y la Unión Europea (ALCUE). El encuentro culminó con la adopción de la Declaración de Río y del documento titulado Prioridades para la Acción.² En ellos, los líderes de las dos regiones manifestaron su intención de desarrollar una asociación estratégica y de impulsar iniciativas en los ámbitos político, económico y de cooperación.

Como parte de los compromisos acordados en Río, se reconoció la necesidad de mejorar los mecanismos de cooperación existentes, con la intención de incrementar el nivel de relaciones en los ámbitos educativo, cultural, tecnológico y científico; profundizar el conocimiento del patrimonio cultural, y promover el adecuado aprovechamiento del potencial humano.

Estos planteamientos de base fueron retomados en ocasión de la Primera Reunión de Funcionarios de Alto Nivel de ALCUE (AF-ALCUE), realizada ese mismo año en Tuusula, Finlandia.³ En el marco de esta reunión se revisaron los avances que se

² Para mayor información véanse: <http://www.alcuel.org/alcuel/web/antecedentes1.php> y <http://www.alcuel.org/alcuel/web/antecedentes2.php>.

³ El seguimiento y aplicación de los mandatos y compromisos derivados de la Primera Cumbre ALCUE encuentran expresión en diversas instancias que los países miembros han creado a partir de la Cumbre de Río de Janeiro. Entre estas instancias, la que ha sido establecida para dar seguimiento y evaluar los acuerdos de la Cumbre es el Grupo de Funcionarios de Alto Nivel de América Latina y el Caribe-Unión Europea (AF-ALCUE).

han llevado a cabo para organizar la cooperación birregional y se hicieron sugerencias para instrumentar los compromisos adoptados en la Primera Cumbre. En dicho encuentro, ambas regiones presentaron sus respectivas listas sobre los temas de interés identificados en las Prioridades para la Acción, mismas que integraron un programa inicial de cooperación que incluye 11 áreas; entre éstas destacan: educación, ciencia y tecnología, derechos humanos, medio ambiente y desastres naturales.⁴

Tres años más tarde los jefes de Estado y de Gobierno de ALC y la UE se reunieron en Madrid para celebrar la Segunda Cumbre.⁵ Como resultado de los trabajos desarrollados en ese contexto, los máximos representantes de las dos regiones adoptaron tres documentos:

1. *Declaración de Madrid o Compromiso de Madrid*. Constituye el documento político suscrito por los jefes de Estado y de Gobierno, recupera el espíritu de Río de Janeiro y otorga nuevamente a la cooperación un destacado papel en la promoción de la asociación estratégica birregional.

2. *Valores y Posiciones Comunes*. Documento en el que se incorporan los puntos de referencia sustantivos para avanzar en el diálogo político, la asociación económica y la cooperación entre ambas regiones; constituye una pieza importante para intensificar y ampliar satisfactoriamente la asociación estratégica birregional. El documento pone de relieve la importancia

⁴ Los 11 temas de interés común son: cooperar en foros internacionales; proteger los derechos humanos; promover el papel de las mujeres; cooperar en los ámbitos del medio ambiente y las catástrofes naturales; luchar contra la droga y el tráfico ilegal de armas; fomentar la instauración de un sistema económico y financiero estable y dinámico a escala mundial; promover los intercambios comerciales; cooperar en los ámbitos de la enseñanza, los estudios universitarios, la investigación y las nuevas tecnologías; proteger el patrimonio cultural; establecer una iniciativa común en el ámbito de la sociedad de la información, y apoyar la investigación, los estudios de posgrado y la formación en procesos de integración.

⁵ La Segunda Cumbre ALCUE se llevó a cabo en Madrid, el 17 de mayo de 2002.

que otorgan los jefes de Estado y de Gobierno al hecho de compartir conocimientos, tecnología e información, y al compromiso de intensificar la cooperación en el ámbito educativo, razón por la cual se pone especial énfasis en la educación básica, la formación profesional y la cooperación entre las instituciones de enseñanza superior.

3. *Informe de Evaluación de la Relación Birregional*. Documento de la mayor importancia para la cooperación entre una y otra región, pues procura una revisión de las acciones desarrolladas en diversos campos de la relación birregional desde Río de Janeiro.⁶ En el Informe se avanza una primera definición de birregionalidad de las acciones de cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea, mismas que habrán de acogerse, por principio, a un criterio de flexibilidad. Así,

las actividades birregionales se entienden, en el marco de la Cumbre UEALC, como las que se inician en uno o en diversos Estados miembros de la UE o en la Comisión Europea o en uno o varios países de ALC o en alguna organización suya donde participan diversos países (más de uno) de una y otra región. Estas actividades contribuirán a fortalecer la asociación estratégica birregional. Es necesario fomentar las acciones que tengan un efecto multiplicador en otras regiones o subregiones.⁷

De la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de ALCUE (Guadalajara, México, mayo 28, 2004) emanaron dos documentos que mantienen importantes puntos de coincidencia

⁶ Para mayor detalle consúltense Declaración de Madrid, Valores y Posiciones Comunes e Informe de Evaluación de la Relación Birregional, en <http://www.alcue.org>, www.sre.gob.mx/dgomra/alc-ue/declaraciones.htm.

⁷ Véase Informe de Evaluación, Segunda Cumbre ALCUE, en *Ibid.*, Madrid, mayo de 2002. Sobre la base de esta definición ambas regiones enfrentarán el reto posterior de impulsar la cooperación birregional, no siempre interpretada desde la misma óptica.

respecto a la relevancia de la cooperación en la construcción de la asociación estratégica birregional.⁸

1. *Declaración de Guadalajara*. En principio, el documento tiene en cuenta que la cooperación constituye uno de los tres pilares de la asociación estratégica entre ALC y la UE. Además de afirmar y ampliar el contenido y alcance de iniciativas previas, en este instrumento los jefes de Estado y de Gobierno de las dos regiones adoptaron nuevos compromisos como el Programa EUROSOCIAL, destinado a favorecer la cohesión social en los países de América Latina.⁹

Los jefes de Estado y de Gobierno también dieron la bienvenida al Componente Latinoamericano de la Iniciativa Europea del Agua,¹⁰ importante proyecto que impulsa la UE en ma-

⁸ Si bien la Cumbre de Guadalajara trató como temas centrales el multilateralismo y la cohesión social en los trabajos de los jefes de Estado y de Gobierno, éstos se analizaron a la luz de los tres pilares involucrados en la relación birregional: diálogo político, asociación económica y cooperación.

⁹ El Programa EUROSOCIAL tendrá una duración de cinco años y será financiado por la Comisión Europea con objeto de promover el intercambio de experiencias, conocimiento especializado y mejores prácticas entre las dos regiones, mediante el desarrollo de las capacidades de los responsables de políticas públicas en los campos de la educación, la salud, la administración de justicia y empleo y políticas fiscales. Estos cuatro sectores son considerados temas fundamentales para favorecer la cohesión social en los países de América Latina.

¹⁰ La Iniciativa Europea del Agua fue anunciada por Romano Prodi en ocasión de la Cumbre de Johannesburgo sobre Desarrollo Sustentable. Con ese escenario de fondo, la Comisión Europea hacía del conocimiento de la comunidad internacional su intención de trabajar en el mantenimiento del ambiente, particularmente en un campo de la mayor trascendencia para Europa y el mundo como es el del agua. Asimismo, se informaba que la Iniciativa buscaría reducir la pobreza, mejorar la salud y lograr mejores condiciones de vida para un desarrollo económico sostenible. En la Cumbre de Guadalajara, los jefes de Estado y de Gobierno refrendan su compromiso con este tema al anunciar su apoyo al Componente Latinoamericano de la Iniciativa, mediante el cual se espera que la Comisión Europea apoye las siguientes líneas de trabajo: abastecimiento de agua y saneamiento; gestión integrada de recursos hídricos, con especial incidencia en la gestión de cuencas hidrográficas nacionales y transfronterizas; prevención de fenómenos extremos y gestión y minimización de sus efectos, así como uso sostenible del agua en la agricultura.

teria de medio ambiente, que tiene por objeto promover la cooperación en el sector, incluido el desarrollo de infraestructura. Asimismo, se comprometieron a fortalecer la cooperación en el terreno de los desastres naturales, con el propósito de facilitar un manejo eficiente de todas sus fases, especialmente las de prevención y mitigación.¹¹

Otro ejemplo de importancia para la cooperación birregional en el contexto de la Declaración de Guadalajara lo constituye el área de la energía, en la cual los jefes de Estado y de Gobierno acordaron que sus países emprenderían esfuerzos de investigación conjunta, particularmente sobre temas de producción de energías renovables y eficiencia energética.

Adicionalmente, al destacarse la importancia de la ciencia y la tecnología para el desarrollo económico y social de ambas regiones, los dirigentes se comprometieron a lanzar una asociación especial en ciencia y tecnología, que permita incluir a América Latina y el Caribe como región objetivo para los programas marco de la UE en estos sectores.¹² De igual manera, en lo que se refiere a la educación superior (área en la cual se han logrado avances muy significativos desde la perspectiva de la cooperación birregional), los líderes de las dos regiones acordaron extender hasta 2008 el Plan de Acción para construir un Espacio Común de Educación Superior entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea, con el objetivo supremo de contri-

¹¹ En ese contexto, la UE anunció que en breve lanzaría una iniciativa de cooperación horizontal dirigida a reducir la vulnerabilidad de los países de América Latina en este renglón, para lo cual ha presupuestado una partida financiera específica, cuyo monto se ubica en el orden de los 40 millones de euros.

¹² De hecho, la convocatoria para impulsar la participación dinámica de la región en el Sexto Programa Marco de Ciencia y Tecnología de la Comisión Europea se lanzó prácticamente de manera inmediata a la Tercera Cumbre. Se espera que la misma ofrezca posibilidades concretas de colaboración a aquellos países con los que la UE ha suscrito acuerdos específicos de cooperación en la materia: Argentina, Brasil, Chile y México.

buir al mejoramiento de la calidad de la educación superior y al desarrollo social de las dos regiones.

Otros temas que adquieren relevancia en el contexto de la Declaración de Guadalajara son la formalización del recientemente creado mecanismo para la presentación y difusión de proyectos birregionales de cooperación (con el que los países de ambas regiones se comprometieron a su plena puesta en práctica); la asignación de recursos para fortalecer el proceso de asociación birregional, y el apoyo y ampliación de la cooperación europea descentralizada.

Mención especial debe hacerse del compromiso de reforzar los mecanismos de cooperación dirigidos a los grupos vulnerables, con especial atención a las minorías y poblaciones indígenas, así como a la promoción de la igualdad de género. Y no sólo eso, también se refrendó el compromiso de la UE de cooperar con ALC para alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio para el año 2015,¹³ y para la instrumentación de los acuerdos adoptados en la Conferencia de Monterrey sobre la Financiación para el Desarrollo. En este sentido, conviene subrayar la intención manifiesta de los países desarrollados de destinar 0.7% de su producto interno bruto a la Ayuda Oficial al Desarrollo.¹⁴

2. Informe sobre la Cooperación ALCUE. Este documento no es menos importante, pues da cuenta de los principales resul-

¹³ Teniendo como perspectiva el año 2015, la Cumbre de las Naciones Unidas, realizada entre el 6 y el 8 de septiembre de 2000, estableció ocho metas para el desarrollo. Éstas se han denominado Metas de Desarrollo del Milenio y se refieren a: reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre los sexos; reducir la mortalidad infantil; reducir la mortalidad materna; detener la propagación del VIH/sida y el paludismo; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y fomentar una asociación mundial para el desarrollo, con metas para la asistencia, el comercio y el alivio de la carga de la deuda.

¹⁴ Para mayor información sobre el contenido de la Declaración de Guadalajara en materia de cooperación birregional, consúltese http://www.alcuc.org/alcuc/web/doctos/Declaracion_Final_REESTRUCTURADA.pdf.

tados alcanzados entre las Cumbres de Madrid y Guadalajara en materia de cooperación. En ese sentido, se destacan los logros en campos como: educación, cohesión social, ciencia y tecnología, derechos humanos, migración, combate a las drogas y los programas de cooperación horizontal de la Comisión Europea destinados a América Latina.¹⁵

Cinco años, tres cumbres y siete documentos que reúnen los acuerdos y compromisos más sensibles entre ambas regiones han sentado las bases para definir los criterios sobre los cuales habrá de construirse la pretendida asociación estratégica birregional.

En el caso de la cooperación, pilar indiscutible de la estructura asociativa entre ALC y UE, es incuestionable que, desde la Primera Cumbre realizada en Río de Janeiro, se han registrado progresos. No sólo por el hecho de que se hayan identificado conjuntamente los principales temas de cooperación que se amalgaman con los procesos de diálogo político y asociación económica para robustecer la relación birregional, sino también porque, a través del trabajo individual y colectivo, cada uno de los países de las dos regiones, y cada región en su conjunto, han aportado sus conocimientos, experiencias y fortalezas para avanzar en la creación de un espacio permanente para difundir, compartir e intercambiar lo mejor de sus acervos, recursos y capacidades.

Por ello, cobran especial significado los esfuerzos realizados para dotar a la cooperación birregional de una visión que supere añejos esquemas verticales, así como para establecer reglas claras y mecanismos operativos sencillos y transparentes, que hagan posible la consecución de mejores y más amplios resultados en los diversos campos de interés mutuo. Precisamente de este tema nos ocuparemos enseguida.

¹⁵ Tercera Cumbre ALCUE, *Informe sobre la cooperación ALC-UE*, Documento de las Co-Presidencias (ALCUE/MRE-ALC-UE/DA/05 esp.), 27-05-04.

Hacia la formalización de un mecanismo de coordinación de la cooperación birregional

La cooperación entre ALC y la UE ha ido adquiriendo formalidad a partir de la Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno. De entonces a la fecha, los países han avanzado en la definición de criterios y mecanismos de coordinación, a fin de construir un espacio particular para la cooperación en aquellos sectores y temas que interesan a las dos regiones, en la perspectiva de contribuir al objetivo común de establecer una asociación estratégica birregional.

No hay duda que la Cumbre de Río significó el punto de partida. Sin embargo, Tuusula y las reuniones de Funcionarios de Alto Nivel que le han sucedido, hasta la Cumbre de Guadalajara,¹⁶ han buscado establecer una línea de continuidad que permita orientar el trabajo de cooperación en las áreas acordadas como prioritarias.

En conjunto y por separado cada una de ellas exige un ordenamiento y un seguimiento puntual. Así ha quedado demostrado, pues a lo largo del periodo que media entre la Segunda y la Tercera Cumbre, por ejemplo, se multiplicó el número de encuentros políticos y sectoriales, y se replicaron las reuniones técnicas de expertos interesados en consolidar la relación estratégica birregional.¹⁷

¹⁶ De noviembre de 1999 a la fecha, el Grupo ha celebrado 14 reuniones: Tuusula, Finlandia (5 de noviembre de 1999); Vilamoura, Portugal (25 de febrero de 2000); Santiago, Chile (29 de marzo de 2001); Bruselas, Bélgica (10 de octubre de 2001); Barbados (30 de enero de 2002); Bruselas, Bélgica (12 de marzo y 25 de abril de 2002); Madrid, España (14 de mayo de 2002); Bruselas, Bélgica (4 de diciembre de 2002); Vouliagmeni, Grecia (25 de marzo de 2003); México, DF (17 de octubre de 2003); Bruselas, Bélgica (12 de febrero y 23 de abril de 2004), y Guadalajara, Jalisco (25 de mayo de 2004).

¹⁷ Tercera Cumbre ALCUE, *Informe sobre la cooperación ALC-UE*, en *op. cit.*

Si bien el proceso de ordenamiento y coordinación no ha sido sencillo por la carencia de una estructura operativa formal, particularmente destinada a facilitar la interlocución, la planificación y la programación de actividades entre los distintos actores que intervienen en la cooperación birregional, debe destacarse la importancia que tiene en este terreno el trabajo realizado por el Grupo *Ad hoc* de Cooperación de América Latina y el Caribe,¹⁸ con asiento en Bruselas, así como las reuniones de Cooperación Birregional que se han llevado a cabo en San José, Costa Rica, en 2002 y 2004.

La Primera Reunión de Cooperación Birregional tuvo lugar en noviembre de 2002. La misma concentró en la capital del país centroamericano a los directores de Cooperación de ALC y la UE. Por primera vez, el mecanismo Cumbre reunía en un foro único a los responsables de coordinar en sus respectivos países la política de cooperación internacional. Éstos tendrían la oportunidad de discutir con sus homólogos las principales preocupaciones respecto a los mecanismos de coordinación, las vías más adecuadas para formular, integrar e impulsar la ejecución de las iniciativas de cooperación y, no menos importante, los medios para financiarlas.

Así, se discutieron entonces la estrategia de cooperación birregional, los mecanismos de ejecución y los instrumentos de financiamiento.¹⁹ Además, la asociación económica, la coopera-

¹⁸ El Grupo *Ad hoc*, coordinado por las representaciones de Costa Rica y Guyana en Bruselas, ha realizado un importante esfuerzo de seguimiento de las acciones que caracterizan y dan contenido a la relación birregional.

¹⁹ En la Reunión de Directores de Cooperación de ALCUE, la participación de México se centró en hacer avanzar el consenso en tres temas considerados fundamentales para la cooperación birregional: a) la definición de criterios básicos para la formulación, presentación, aprobación y ejecución de proyectos de cooperación; b) la identificación de potenciales áreas de interés común para ser impulsadas a nivel de la cooperación birregional, sin desconocer los esfuerzos realizados en campos como la educación, la ciencia y la tecnología, y c) definir fórmulas claras y comúnmente acordadas para el financiamiento. Los resulta-

ción en el campo social, la educación y la cultura, el desarrollo sostenible, al igual que la reforma y modernización del Estado se afirmaron como prioridades para la cooperación. En el contexto de la lucha contra la pobreza, y por acuerdo de los directores de Cooperación, se concluyó que en una primera etapa se pondría énfasis especial en las siguientes áreas:

- Buen gobierno y cohesión social.
- Educación, incluyendo cultura, ciencia y tecnología e informática.
- Cooperación económica, con énfasis particular en la integración regional, el comercio ALCUE y el desarrollo empresarial.

Un balance de este encuentro permite destacar entre los resultados más sobresalientes el inicio de esfuerzos por dotar a la cooperación de un marco operativo que permitiera promover la cooperación entre ambas regiones; el interés manifiesto por ampliar y potenciar las áreas reconocidas y acordadas como prioritarias para la cooperación birregional, y la ubicación en perspectiva de un marco metodológico para la formulación y presentación de proyectos de cooperación, que tendría como instrumento operativo un mecanismo para la presentación, difusión y negociación de proyectos.²⁰

Precisamente sobre esta base se realiza la Segunda Reunión de Cooperación ALCUE (San José, 18-19 de marzo, 2004). El encuentro adquiere el carácter de seminario-taller, destinado a la capacitación de los editores de información sobre proyectos

dos del encuentro se ubicaron finalmente en la perspectiva de los intereses mexicanos, aunque emergió, como tema espinoso con los europeos, el del financiamiento.

²⁰ Posteriormente, la Comisión Europea propondría la adopción de un formato único para la formulación y presentación de proyectos de cooperación, con base en la metodología del marco lógico que utilizan la propia Comisión y una diversidad de organismos internacionales.

ALCUE en materia de presentación, operación y gestión del Mecanismo de Red para la presentación, difusión y negociación de proyectos de cooperación birregional.²¹

Además de incluir a representantes de los 10 nuevos países miembros de la UE en las deliberaciones, la Reunión tuvo tres diferentes propósitos: a) lograr una mejor comprensión de la cooperación birregional; b) hacer operativo el sitio web para la difusión de proyectos birregionales, y c) establecer una red de responsables de la operación del sitio para la concreción de dichos proyectos (*publishers*).

Los propósitos del encuentro se vieron cumplidos y hubo un reconocimiento general de los *publishers* de una y otra región a los logros alcanzados por ALC y la UE en materia de cooperación. Sin dejar de ser modestos, estos logros abonaron el camino de la asociación estratégica birregional. En ese sentido, se subrayaron como aciertos la existencia de una definición común de birregionalidad, que integra la visión de la cooperación entre los países de las dos regiones; el establecimiento del mecanismo para la cooperación birregional y la creación del sitio web, y la identificación de áreas de interés mutuo para promover la cooperación.

No obstante haber recomendado el uso inmediato del Mecanismo de Red como herramienta para presentar nuevas iniciativas de cooperación birregional, los *publishers* también plantearon los principales retos que enfrenta la cooperación entre ambas regiones, de los cuales deben destacarse:

1. La generación de propuestas que pudieran derivar en proyectos de alcance birregional.

²¹ El Mecanismo de Red fue aprobado por consenso en el marco de la X Reunión de Funcionarios de Alto Nivel, que tuvo lugar en Vouliagmeni, Grecia, el 25 de marzo de 2003. Sin embargo, la reunión de San José constituye el marco formal para el lanzamiento oficial del Mecanismo.

2. Impulsar y dar contenido concreto al Mecanismo de Red para difundir las iniciativas de cooperación birregional.²²

3. Asegurar la corresponsabilidad en el financiamiento de proyectos de cooperación birregional, aspirando a dotar de recursos adicionales a los ya existentes para la instrumentación de iniciativas de cooperación birregional entre la UE y ALC.²³

Hoy, es evidente que se ha producido un importante avance en la construcción del escenario en el que habrá de reproducirse la cooperación birregional. Sin embargo, también se hace necesario reconocer con la relevancia que tiene, el reto de lograr una visión general y única en torno a la cooperación ALC-UE, a fin de consolidarla como producto básico de la asociación estratégica birregional.

La armoniosa visión conceptual que ya revisamos, y que implica los niveles bilateral, regional y birregional, deberá encontrar equivalencia práctica y operativa en una estrategia que

²² Algunos de los representantes de América Latina y el Caribe hicieron hincapié en la necesidad de pensar en el Mecanismo de Red como una herramienta seria de planeación y programación de la cooperación birregional. En ese sentido alertaron sobre dos temas que a la postre deberían ser considerados al realizar la acordada evaluación del Mecanismo: a) asegurar que la información incorporada corresponda a verdaderas propuestas de cooperación que atiendan los criterios establecidos en el Formato Único, y b) garantizar la propiedad intelectual de la información compartida.

²³ Los retos que México identificó y compartió con los *publishers* en este encuentro se centraron en tres puntos considerados fundamentales para perfilar una mejor perspectiva de la cooperación birregional y acceder de manera firme y decidida a la pretendida asociación estratégica: a) concreción y aplicación efectiva del principio de birregionalidad en el planteamiento de iniciativas, proyectos y/o programas de cooperación que hayan emanado o respondan al espíritu de la Cumbre ALCUE, pero desde el punto de vista de la corresponsabilidad en su formulación y en su ejecución; b) establecimiento conjunto de los criterios para el anuncio de convocatorias, la formulación de proyectos birregionales, la definición de procedimientos para su aprobación y el diseño de mecanismos de seguimiento y evaluación, y c) formulación de los criterios de financiamiento a nuevos proyectos de cooperación birregional y búsqueda de nuevas fuentes adicionales de recursos.

proponga como eje un marco de acción que promueva y facilite la ejecución de nuevos proyectos formulados sobre la base del trabajo conjunto, que puedan recibir financiamiento para su ejecución de manera complementaria a la programación regular de la Comisión Europea, e incorporen como condición *sine qua non* la disposición de mecanismos de seguimiento y evaluación para establecer un registro permanente y objetivo de los productos de la cooperación birregional.²⁴

La cooperación birregional en la perspectiva de la asociación estratégica

No escapa a la percepción de los interesados y los estudiosos de la cooperación entre ALC y la UE, el origen diverso de las acciones de cooperación y la necesidad de ubicarlas adecuadamente en su contexto a fin de lograr su eficiencia y complementariedad.²⁵ Por esta razón, trataremos de acercarnos enseguida a los principales programas y/o proyectos que emergieron desde la Primera Cumbre, y que se han perfilado con singulares resultados hasta la reciente Cumbre de Guadalajara.

Cooperación birregional en ciencia y tecnología

En el caso de las acciones emprendidas para definir y formalizar el espacio de cooperación entre ALC y la UE cabe destacar los esfuerzos realizados por los expertos en cooperación en ciencia

²⁴ Ello daría sentido al intento realizado desde la Cumbre de Madrid de poder generar un inventario de la cooperación, que dé cuenta del proceso que va siguiendo la asociación estratégica ALCUE desde el ángulo específico de la cooperación.

²⁵ Nos referimos aquí a los distintos niveles que considera la definición aprobada de birregionalidad, que incluye tres distintas vertientes de la cooperación: la bilateral, la regional y la birregional.

y tecnología de ambas regiones que, a lo largo de dos años (Lisboa, 2000-Brasilia, 2002), trabajaron desde una perspectiva birregional en la identificación de las áreas potenciales de cooperación y en la definición de algunas modalidades bajo las cuales podría impulsarse la cooperación en este sector.

En efecto, ya en la Primera Cumbre ALCUE y en la Declaración de Río de Janeiro, el tema de la cooperación científica y tecnológica ocupó un lugar destacado y fue considerado como un elemento importante en el desarrollo de la asociación estratégica birregional. Asimismo, entre las Prioridades para la Acción se señaló la importancia de sumar esfuerzos para mejorar los mecanismos orientados a incrementar la cooperación en ámbitos como la ciencia y la tecnología. En resumen, ALC y la UE coincidieron en que la cooperación científica y tecnológica sería uno de los principales instrumentos para disminuir la distancia que separa a los países latinoamericanos de los que integran la Unión Europea.

Posteriormente, en la Primera Reunión del Grupo de Trabajo de Cooperación Científico-Tecnológica de ALC-UE (Brasilia, febrero 19-21, 2001) se decidió transformar el Grupo en una instancia de seguimiento, concertación y coordinación de las acciones de cooperación en la materia. Así, a lo largo del periodo que va desde este primer encuentro hasta la Reunión de Ministros de Ciencia y Tecnología de ALCUE (Brasilia, marzo de 2002), logró establecerse una primera estructura del marco sectorial de la cooperación birregional en ciencia y tecnología. En consecuencia, se definieron los temas de colaboración entre las dos regiones en torno a los siguientes campos de acción: a) salud y calidad de vida; b) sociedad de la información; c) crecimiento competitivo en un ambiente global; d) desarrollo sustentable y urbanización, y e) patrimonio cultural.²⁶

²⁶ Estos grandes temas fueron identificados en las Prioridades para la Acción y discutidos entre los expertos de las dos regiones en diversos encuentros tanto

Estos resultados fueron llevados a la Cumbre de Madrid, en cuyo contexto, y después de recibir con beneplácito el Plan de Acción adoptado por los ministros de Ciencia y Tecnología en su reunión de marzo de 2002, los jefes de Estado y de Gobierno de ALCUE declararon:

Estamos de acuerdo en que es conveniente compartir los conocimientos, la tecnología y la información [Por ello] compartimos la opinión de que debe intensificarse la cooperación en el ámbito educativo, poniendo especial énfasis en la educación básica, la formación profesional y la cooperación entre las instituciones de enseñanza superior, incluidas las universidades, los centros de investigación y desarrollo tecnológico y la educación a distancia.

También, en el documento Valores y Posiciones Comunes de la Segunda Cumbre, se incluiría el reconocimiento de la ciencia y la tecnología como un área específica de acción en la perspectiva de la cooperación birregional. Sobre el particular, en el párrafo 70 se señala:

Consideramos que la investigación científica y tecnológica y el desarrollo técnico son elementos fundamentales en nuestras relaciones y constituyen un requisito indispensable para que los diferentes países puedan integrarse con éxito en un mundo

regionales como birregionales. No obstante, el contenido más acabado de la propuesta de cooperación para cada uno de ellos se desprende de los talleres que se organizaron con ese propósito entre noviembre de 2001 y enero de 2002. Estos talleres involucraron las cinco áreas señaladas, a las que se agregó un taller sobre temas transversales. Tuvieron como sede ciudades de los países latinoamericanos coordinadores. México organizó en la ciudad de Oaxaca los talleres sobre Desarrollo Sustentable y Urbanización y Patrimonio Cultural. Adicionalmente al diseño, organización y realización de los talleres, se logró consensar una visión compartida de la cooperación ALC-UE. Estos resultados sirvieron de base para adoptar posteriormente la Declaración de Brasilia y su correspondiente Plan de Acción, que a la postre incluiría la metodología para la identificación de acciones específicas de cooperación, su priorización y calendarización, así como la formulación de un inventario de actividades.

marcado por la mundialización, lo cual requiere a su vez aprovechar los avances del conocimiento científico, dominarlos y adaptarlos a una tecnología en constante desarrollo.

Hoy, los países de América Latina, el Caribe y la Unión Europea cuentan con una serie de documentos y compromisos, una Declaración Ministerial y un Plan de Acción para cooperar en cinco campos específicos de la ciencia y la tecnología. No obstante, debe subrayarse que, en el periodo que corre entre la Segunda y la Tercera Cumbre, fue difícil concretar acciones específicas para darles cumplimiento, debido a la falta de definición de mecanismos de financiamiento.

De hecho, el avance más reciente en la materia se produjo precisamente en el contexto de la Cumbre de Guadalajara, al comprometerse los jefes de Estado y de Gobierno de ambas regiones a incorporar a América Latina en una estrategia específica de asociación que, reconociendo la existencia de la Declaración y el Plan de Acción de Brasilia, permita a la región beneficiarse del actual programa de cooperación de la UE en la materia.²⁷

*La cooperación birregional en el sector educativo:
el Espacio Común de Educación Superior ALCUE-ES*

La cooperación entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea en el ámbito de la educación se realiza a través de tres vertientes fundamentales: acuerdos bilaterales de cooperación educativa entre países de las dos regiones, programas llamados por la Comisión Europea de cooperación horizontal,²⁸ y el Espacio Común de Educación Superior Unión Europea-América Latina y el Caribe (ALCUE-ES). Sin duda, este último es el tema

²⁷ Véase nota 12 supra.

²⁸ Esta vertiente de la cooperación europea será tratada en el siguiente apartado.

que mayores resultados presenta para la cooperación birregional. Aunque modestos, sus logros dan cuenta del esfuerzo por trabajar en el diseño conjunto de iniciativas de interés mutuo y el establecimiento de metas que luego son instrumentadas en los niveles regional y nacional para hacer realidad los objetivos planteados.

Conviene destacar aquí que el proceso de construcción del Espacio Común ALCUE-ES también tiene su origen en la Cumbre de Río de Janeiro, cuyos documentos señalan la educación superior como una de las prioridades de la relación estratégica, y establecen el mandato de celebrar reuniones ministeriales sobre diversos temas.²⁹

En seguimiento de este mandato, el 3 de noviembre de 2000 se llevó a cabo en París la Primera Conferencia de Ministros de Educación de ALCUE. Los resultados del encuentro se compendiaron en la Declaración de París, documento en el que se subraya la importancia de cooperar para construir un Espacio Común de Educación Superior. En ese contexto, los ministros de Educación recomendaron apoyarse en la cooperación bilateral y la multilateral que ya tenía lugar entre sus países,³⁰ e hicieron un llamado a las organizaciones y a las instituciones para apoyar el cumplimiento de la Declaración. Igualmente se exhortó a los países de ambas regiones a poner en marcha sus objetivos y a formar un Comité de Seguimiento, integrado sobre la base de la representación regional.³¹

²⁹ Véase Declaración de Río de Janeiro, artículos 54, 61 y 63.

³⁰ Como era el caso del Programa América Latina Formación Académica (ALFA).

³¹ De esta manera, Brasil y México representan a América Latina; Saint Kitts & Nevis al Caribe, y España y Francia a la Unión Europea. A la fecha, el Comité de Seguimiento se ha reunido en seis ocasiones: París, Francia, 30-31 de octubre de 2001; Fortaleza, Brasil, 25-27 de marzo de 2002; Mérida, Yucatán, 22-24 de julio de 2002; Córdoba, España, 28-30 de octubre de 2002; París, Francia, 31 de marzo-1 de abril de 2003, y Belo Horizonte, Brasil, 22-23 de abril de 2004. Durante la Quinta Reunión se aprobó la creación de la Secretaría Técnica.

La Declaración de París incluyó un Marco de Acción en el que quedaron definidos los lineamientos del Espacio Común, sobre los que se propuso la formulación de un Plan de Acción para el periodo 2002-2004.³²

De esta manera, en su primera reunión celebrada en París, el Comité de Seguimiento decidió proponer la elaboración del Plan de Acción para el periodo 2002-2004, mismo que se preparó durante su segundo encuentro (Brasil, marzo de 2002) para su presentación a los jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre de Madrid de mayo de ese año. Así, el Plan fue adoptado por el Comité de Seguimiento en su tercera reunión (Mérida, julio de 2002); posteriormente fue sometido a la consideración y adhesión de los países de las dos regiones, con la intención de recaudar los apoyos necesarios para su cabal instrumentación.

El Plan de Acción integra 10 proyectos, que fueron formulados y puestos en marcha por los países miembros del Comité de Seguimiento en torno a los temas prioritarios para la construcción del Espacio Común; dichos proyectos son:

1. Estudio sobre programas de movilidad.
2. Seminario sobre el sistema de convalidación de periodos de estudio.
3. Cátedras de estudios europeos y latinoamericanos/caribeños para facilitar la movilidad de profesores.

ca del Comité de Seguimiento, y se presentó la propuesta de Reglamento Interno, sugerida por Brasil.

³² Este marco incluye: a) comparabilidad y legibilidad de títulos, movilidad estudiantil y un sistema de créditos que permita el reconocimiento de periodos de estudio; b) la consideración de temas prioritarios, redefinidos regularmente por los ministros encargados de la educación superior, reunidos cada cuatro años, siguiendo el modelo de la reunión de París; c) educación a distancia, programas conjuntos y puesta en marcha de una biblioteca virtual; d) articulación entre formación profesional y empleo, estudios de corta duración (dos a tres años), diplomas comunes reconocidos recíprocamente, reconocimiento de competencias profesionales y formación continua, y e) creación de programas de estudios europeos en América Latina y el Caribe, y ayuda a los centros de estudios de América Latina y el Caribe ya existentes en Europa.

4. Seminario de expertos sobre evaluación de la calidad de las instituciones y programas de educación superior.

5. Foro de información y debate sobre la evaluación de la calidad de la educación superior y sobre la acreditación.

6. Estudio sobre la acreditación y convergencia de programas de estudio (titulaciones).

7. Creación y fortalecimiento de centros de investigación sobre estudios latinoamericanos y caribeños en Europa y europeístas en América Latina y el Caribe.

8. Encuentros de expertos sobre la formación técnica y profesional a nivel superior.

9. Apoyo a la creación de bibliotecas virtuales.

10. Curso de formación en integración regional.³³

No es aventurado afirmar que los avances logrados a la fecha en cuanto a la concepción del Espacio Común de Enseñanza Superior ALCUE y a la instrumentación de su correspondiente Plan de Acción son resultado de la coordinación de acciones entre funcionarios y expertos del sector, que han tenido lugar desde la Cumbre de Río de Janeiro y la Primera Conferencia Ministerial de Educación de noviembre de 2000. Sin embargo, conviene señalar que estos logros son producto del esfuerzo de cuatro de los cinco gobiernos que forman el Comité de Seguimiento.³⁴

³³ De acuerdo con el contenido del Plan, la evaluación de la calidad, su certificación y acreditación, así como la movilidad, se perfilaron como las prioridades de la actuación del Comité de Seguimiento y como propósitos de corto plazo en el proceso de construcción del Espacio Común. Adicionalmente, se consideraron como temas transversales los siguientes: a) cooperación para la convalidación de periodos de estudio; b) educación a distancia; c) creación de una biblioteca virtual; d) formación técnica, y e) creación y desarrollo de centros de estudios. Véase Plan de Acción, en http://www.aneca.es/present/docs/plan_accion-0204.pdf.

³⁴ A la fecha se ha registrado un limitado involucramiento de Saint Kitts & Nevis en la promoción del cumplimiento de los compromisos expresados en el Plan de Acción 2002-2004 y en los trabajos del propio Comité de Seguimiento.

En un intento por realizar un balance del proceso de construcción del Espacio Común ALCUE-ES, procederemos a rescatar los principales productos que se registran actualmente a partir de la instrumentación del Plan de Acción 2002-2004:

—Realización en 2003 de dos seminarios ALCUE sobre movilidad y evaluación de la calidad educativa en las ciudades de Madrid y París.

—Puesta en marcha de los dos proyectos de los que México se responsabilizó por conducto de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México); éstos son:

- a) Cátedras virtuales ALCUE, proyecto que arrancó el 24 de mayo de 2004 en el contexto de la Tercera Cumbre de Guadalajara. En el marco del proyecto se imparte la primera cátedra titulada Sociedad del conocimiento y, próximamente, se pondrá en marcha la segunda, Cultura de la legalidad.
- b) Centro de Investigación ALCUE para el Estudio de la Europa Contemporánea “Emile Durkheim”.

—Operación de un Foro Virtual ALCUE de información sobre calidad de la educación superior y la acreditación, así como del proyecto de bibliotecas virtuales, ambos a cargo de Brasil.

En el contexto de la Tercera Cumbre ALCUE también se realizaron importantes eventos destinados a fortalecer el proceso de construcción del Espacio Común de Educación Superior; entre ellos se pueden señalar:

—Primer Encuentro de Redes Universitarias ALCUE: Hacia una asociación estratégica, realizado en Veracruz, México, el 12 de noviembre de 2003; sus acuerdos fueron:

Ello puede ser imputable a la carencia de recursos financieros por parte de este país para poner en marcha los compromisos adquiridos y sufragar los costos de su participación en las reuniones del Comité. No obstante, también es posible que la posición de Saint Kitts & Nevis se asocie a la existencia de programas específicos de cooperación de la UE destinados particularmente a la región del Caribe.

- a) Diseñar una agenda de educación superior que considere la cooperación entre las redes disciplinares y de instituciones.
- b) Crear un sitio *web* para el Espacio Común de Enseñanza Superior.
- c) Sistematizar información de los Sistemas de Educación Superior en las dos grandes regiones.
- d) Identificar expertos para que colaboren en la construcción de un Espacio Latinoamericano de Educación Superior, cuyo referente básico sea el Proceso de Bolonia.³⁵
- e) Desarrollar y promover el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación.
- f) Integrar a organismos internacionales de otros continentes o regiones a los esfuerzos en el marco del Espacio Común.³⁶

—Taller ALC-UE sobre el Proceso de Bolonia, que tuvo lugar los días 30 de marzo y 1 de abril de 2004 en Lovaina-La-Nueva, Bélgica; de él emanó la Declaración de Lovaina, que establece:

- a) Trabajar en la construcción de un programa amplio, flexible y descentralizado que canalice y financie la movilidad académica, garantizando el reconocimiento académico de los periodos de estudio realizados y la reciprocidad entre las instituciones.
- b) Facilitar la movilidad intrarregional entre la UE y ALC y asegurar su calidad y resultados.

³⁵ El Proceso de Bolonia intenta armonizar los sistemas de educación superior de los países europeos. El Proceso dio inicio con una reunión en la Universidad de La Sorbona en 1998. Un año más tarde (junio de 1999), 29 países aprobarían la denominada Declaración de Bolonia, a cuyos planteamientos y recomendaciones se ha dado seguimiento en reuniones posteriores, como las de Praga (2001) y Berlín (2003).

³⁶ Véase *Conclusiones* en <http://www.alcuc.org/alcuc/web/doctos/infirmefinal/sepreunionredesuniversitarias.pdf>.

- c) Apoyar el desarrollo de redes y agencias de evaluación y acreditación que relacionen a América Latina y Europa.
- d) Desarrollar diversas formas de colaboración internacional para la promoción de la investigación en todas las áreas y para la formación de doctores, ocupando mejor los mecanismos y recursos.
- e) Solicitar que los programas de la UE relacionados con la educación superior cuenten con mayor respaldo económico, y que el diseño y evaluación de programas esté asociado al mundo universitario.³⁷

—Seminario Evaluación y perspectiva del Espacio Común de Educación Superior América Latina y el Caribe-Unión Europea, realizado el 26 de mayo de 2004, en Guadalajara, México. Este seminario informó sobre los logros del proceso y estableció las futuras líneas de trabajo.³⁸

—Suscripción del Acuerdo de Colaboración entre el Consejo Universitario Iberoamericano (CUIB) y la Asociación Europea de Universidades (AEU); evento que tuvo lugar el 27 de mayo de 2004, en Guadalajara. El Acuerdo:

- a) Permitirá a las instituciones educativas que pertenecen a estas redes promover iniciativas y colaborar en actividades que contribuyan a lograr una mayor compatibilidad, legibilidad, transparencia y puntos de comparación de los sistemas de educación superior, así como al establecimiento de sistemas eficaces de aseguramiento de la calidad, a fin de facilitar el reconocimiento de los periodos de estudio, grados y títulos.

³⁷ Véase *Declaración de Lovaina* en <http://www.alcue.org/alcue/web/doc-tos/LOVAIMADECLARACION.pdf>.

³⁸ Entre las futuras líneas de acción quedó establecida la posibilidad de vincular a nuevos actores en el escenario de la cooperación para construir el Espacio Común de Educación Superior ALCUE. Ello significaría ampliar el espectro a las universidades, asociaciones y redes de universidades de ambas regiones.

- b) Impulsará la movilidad y el intercambio académico entre ambas regiones. También se espera un mejor aprovechamiento de los actuales instrumentos bilaterales y multilaterales para la cooperación y la promoción de nuevas modalidades de colaboración entre universidades, y entre éstas y la sociedad civil, particularmente en el ámbito de la vinculación universidad-empresa.³⁹

Para concluir, conviene destacar que en la perspectiva del proceso de consolidación del Espacio Común de Educación Superior ALCUE, los días 6 y 7 de octubre de 2004 se llevará a cabo en la ciudad de México la Segunda Reunión de Ministros de Educación. Ésta podría ser la oportunidad de redefinir prioridades y lograr acuerdos concretos que lleven a comprometer a un mayor número de países de una y otra región en la ejecución de los proyectos en curso, sobre todo teniendo en cuenta la reciente ampliación de la Unión Europea y el mandato recibido de los jefes de Estado y de Gobierno de extender el Plan de Acción hasta el año 2008.

Programas de cooperación horizontal de la Comisión Europea

Un ejemplo más del esfuerzo realizado por dotar al espacio ALCUE de un escenario concreto de cooperación lo constituye el mantenimiento y/o ampliación temporal de algunos programas de cooperación diseñados, formulados, financiados y puestos en marcha por la Comisión Europea.⁴⁰

³⁹ A fin de instrumentar el Acuerdo, se constituirá un Comité CUIB-EUA como órgano permanente de enlace para la planificación, monitoreo y evaluación de las acciones concretas de cooperación. Para mayor información, consúltese el Acuerdo de Colaboración CUIB-AEU.

⁴⁰ Esta condición unilateral de los programas ha sido cuestionada por los gobiernos de los países de América Latina, que insisten en participar en las diver-

Tales programas definen y orientan sus actividades con fundamento en criterios de descentralización de la cooperación, que promueven vínculos directos entre los actores involucrados en las acciones de cooperación. Este hecho, que tiene como base la conformación de redes de alcance birregional promovidas por instituciones, instancias y organizaciones europeas,⁴¹ ha dificultado que los gobiernos de los países de América Latina puedan hacer no sólo la adecuada y oportuna promoción de los programas, sino que se vean involucrados en la planificación, programación y asignación de recursos a dichos programas.

La Comisión Europea, basada en los principios de subsidiariedad y complementariedad que guían las subvenciones europeas, exige que los solicitantes garanticen una parte del monto total que implica cada proyecto. Sin embargo, no se recurre a la participación financiera de los gobiernos de los países latinoamericanos. Por tanto, no se les concede facultad alguna de inspección ni codecisión sobre la ejecución de los programas.⁴²

Es importante señalar que la mayoría de los programas horizontales dejan fuera a los países caribeños, ya que tales países se acogen a otro esquema de cooperación, iniciado con el Acuerdo de Lomé y que se mantiene vigente con el Acuerdo de Cotonou.⁴³

sas etapas del proceso de toma de decisión en torno a los temas, las prioridades, los mecanismos de difusión y los criterios de selección, a fin de lograr una mayor transparencia en los resultados de los programas y mejor eficacia en los niveles de impacto.

⁴¹ Sobre el modelo de cooperación en red consúltese Jesús Velázquez Castillo, "La Unión Europea y América Latina en la perspectiva de la cooperación internacional", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 58, octubre de 1999, pp. 73-94.

⁴² No obstante, en el marco del Programa ALBan, al que nos referiremos más adelante, se ha planteado recientemente un mecanismo que prevé cierta participación financiera por parte de los gobiernos de los países de América Latina.

⁴³ El Acuerdo de Cotonou entre países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y la UE sustituyó, en junio de 2000, al Convenio de Lomé. Véase nota 1 supra.

Programa América Latina Formación Académica

De acuerdo con información de la Comisión Europea,⁴⁴ el Programa América Latina Formación Académica (ALFA) tiene por objeto favorecer el desarrollo conjunto de las instituciones universitarias de Europa y América Latina, mediante el financiamiento de proyectos presentados por redes de instituciones de educación superior de ambas regiones en áreas temáticas como: arquitectura, urbanismo, ordenación territorial, ingenierías, medicina y ciencias de la salud, entre otras.

A partir de 2000 ALFA inició su segunda fase con una asignación de 42 millones de euros (MDE), misma que concluirá en 2005. Además de dar seguimiento a los logros de su primera etapa, ALFA tiene como propósitos:

—Crear o intensificar el diálogo entre comunidades académicas específicas de los dos continentes.

—Generar mecanismos de cooperación sistematizados en cuestiones de educación superior entre Europa y América Latina, impulsando flujos de movilidad entre centros de estudios de los dos continentes y a nivel regional en América Latina.⁴⁵

Las instituciones interesadas en participar deben pertenecer a alguno de los 43 países elegibles: los 25 miembros de la Unión Europea⁴⁶ y los 18 de América Latina.⁴⁷ Asimismo, y según datos proporcionados por la Comisión Europea, hasta la

⁴⁴ Delegación de la Comisión de la Unión Europea en México, Europa para Universitarios. Programas de cooperación educativa de la UE que operan en México, 2003; en http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/alfa/index_es.htm.

⁴⁵ *Idem*.

⁴⁶ Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Francia, Finlandia, Hungría, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa y Suecia.

⁴⁷ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

sexta ronda de postulaciones evaluada en enero de 2003, 49 instituciones mexicanas habían participado en 45 proyectos de redes ALFA. Los 45 proyectos involucran recursos del orden de los 12 233 796 euros, con una contribución de la Comisión Europea equivalente a 73.23% (es decir 8 958 200 euros). Del número de proyectos que involucran la participación de instituciones mexicanas: 1 corresponde al área de arquitectura y urbanismo; 3 al área de salud; 4 a medio ambiente; 10 a educación; 6 a ciencias sociales y económicas, y 21 a ingenierías y tecnología.⁴⁸

La participación de instituciones mexicanas en el Programa ALFA no ha sido muy sobresaliente; de los 45 proyectos de la sexta ronda no se registraba institución coordinadora mexicana alguna. Por el contrario, vale la pena señalar que Argentina ha participado en 72 proyectos y ha coordinado seis; Brasil ha participado en 71 proyectos y coordinado seis, y Chile ha participado en 50 proyectos y coordinado 10.⁴⁹

Programa América Latina Becas de Alto Nivel

Lanzado en ocasión de la Segunda Cumbre ALCUE (Madrid, mayo de 2002), el Programa América Latina Becas de Alto Nivel (ALβan) ofreció otorgar 3900 becas a nacionales de los 18 países latinoamericanos, en diversas convocatorias, por un periodo de siete años (2002-2009). Auspiciado por la Comisión Europea, el Programa está destinado a estudiantes y profesionales interesados en realizar estudios de posgrado (máster y doctorado), especialización y actualización en universidades de

⁴⁸ Véase http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/alfa/index_es.htm.

⁴⁹ No obstante, información disponible sobre los resultados de la séptima ronda ALFA, evaluada en julio de 2003, destaca que por primera vez una institución mexicana coordina una red: el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Esa casa de estudios es responsable de la Red GRADUA2, relativa al seguimiento de graduados mediante acciones de recopilación, análisis y uso de la información para la mejora de la efectividad institucional.

los Estados miembros de la UE. El Programa ALβan considera un presupuesto de 88.5 MDE, que se distribuirán en becas de entre seis meses y tres años.⁵⁰

Por decisión de la Comisión Europea, la promoción y difusión del Programa ALβan no se realiza por conducto de los gobiernos de los países de América Latina, sino a través de una red de instituciones y organizaciones con las que la Comisión mantiene contacto directo en los diferentes países.⁵¹

Una evaluación inicial del Programa permite señalar los magros resultados de la primera convocatoria,⁵² que cubre el periodo 2002-2003. En ese contexto, debe destacarse que, de las 6351 candidaturas de becas presentadas por nacionales de los países de América Latina, sólo se otorgaron 251; de ellas, México obtuvo únicamente 21. Esta cantidad corresponde a 8.4% de las 875 solicitudes presentadas; es decir que, para el país, el porcentaje de aceptación asciende a 2.4%. No obstante, también debe hacerse notar que uno de los principales problemas que enfrentaron los postulantes mexicanos en el proceso de selección fue el requisito de asegurar el pago de 25% complementario del costo de la beca.

⁵⁰ Ésta será la contribución total de la Comisión Europea, y la misma corresponde al financiamiento de 75% del costo total de los proyectos de educación/formación que cursarán los becarios. Por tal motivo, cada proyecto de educación/formación de los postulantes debe obtener de fondos externos al menos 25% del costo considerado para el proyecto de formación. En este caso, los solicitantes postulan directamente al Programa. Para mayor información sobre la operación del Programa consúltese <http://www.programaalban.org>.

⁵¹ En México el punto focal es la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).

⁵² La segunda convocatoria fue lanzada el 17 de octubre de 2003 y otorgará becas para iniciar estudios en el ciclo académico 2004-2005. La fecha límite para la presentación de candidaturas venció el 22 de enero de 2004; se espera que los resultados se den a conocer en el curso de julio de 2004. La tercera convocatoria para el ciclo 2005-2006 será publicada en el otoño de 2004, y las solicitudes correspondientes deberán presentarse a finales de 2004 o a principios de 2005.

Programa Alianza para la Sociedad de la Información

El Programa Alianza para la Sociedad de la Información (@LIS) también fue anunciado en ocasión de la Segunda Cumbre ALCUE realizada en Madrid. Este programa promueve la cooperación entre la Unión Europea y América Latina especialmente en temas relacionados con normas y técnicas de la informática. En ese contexto, su perspectiva se orienta al desarrollo de proyectos de redes en los campos de salud, educación, gobierno y políticas urbanas. De acuerdo con la definición de la Comisión Europea, @LIS aspira a ofrecer respuestas a las necesidades de las colectividades locales; estimular el diálogo en materia de políticas y reglamentación, y aumentar la capacidad de interconexión entre colectivos de investigadores de AL y la UE.⁵³

La Comisión Europea consideró un presupuesto inicial de 85 MDE para el Programa, a ser aplicado en el periodo 2002-2005. De este monto, se espera que al final del ciclo de programación la UE haya aportado 63.5 MDE y los participantes el monto restante.

Como resultado de la primera y única convocatoria lanzada en marzo de 2002, la Comisión Europea recibió 215 propuestas, de las que sólo se aprobaron 19. De éstas, 6 corresponden al área de educación, 5 al área de inclusión, 4 al área de gobierno y 4 más al área de salud. Estos proyectos iniciaron sus actividades en octubre de 2003 y su duración máxima será de 36 meses.⁵⁴

⁵³ Véase http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/alis/index_fr.htm.

⁵⁴ Instituciones mexicanas participan en las siguientes redes: a) European and Latin American Consortium (Universidad Autónoma Metropolitana); b) New Education (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey); c) Advanced Technology (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey), y d) Red Social (Universidad Pedagógica Nacional y Universidad La Salle). Las instituciones mexicanas que participan en los proyectos @LIS han conducido sus negociaciones directamente con instituciones extranjeras y con la propia Comisión Europea.

Cabe señalar que, en el marco de la Tercera Cumbre ALCUE, se anunció la suscripción del acuerdo que permitirá la creación de la red de interconexión latinoamericana CLARA que, a su vez, se conectará con la red europea GEANT en el marco del proyecto ALICE (América Latina Interconectada con Europa), financiado por @LIS. La Corporación Universitaria para el Desarrollo de Internet de México (CUDI) participa en este proyecto.

Programa para el Desarrollo Urbano entre Ciudades y Regiones de la UE y AL

La adopción del Programa para el Desarrollo Urbano entre Ciudades y Regiones de la Unión Europea y América Latina (URB-AL), de cooperación descentralizada, se remonta a una decisión de la Comisión Europea de 1995. Su objetivo es desarrollar vínculos directos y duraderos entre comunidades locales europeas y latinoamericanas, mediante la difusión, adquisición y aplicación de “mejores prácticas” en el ámbito de las políticas urbanas. En ese sentido, el Programa se basa en propuestas instrumentadas y dirigidas por los participantes, que reciben financiamiento inicial de la Comisión Europea.⁵⁵

Durante la primera fase de desarrollo del Programa (1995-2000) se establecieron en él ocho redes —ahora inactivas— en torno a temas urbanos específicos. La segunda fase de URBAL inició en 2001 y concluirá en 2006. En 2002 se agregaron cinco nuevas redes temáticas.⁵⁶

⁵⁵ Véase Delegación de la Comisión Europea en México, Desarrollo Urbano, URB-AL, Programa para el Desarrollo Urbano entre Ciudades y Regiones de la Unión Europea y América Latina, en http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/urbal/index_es.htm.

⁵⁶ Redes integradas durante la fase 1; Red 1: Droga y ciudad; Red 2: Conservación de los contextos históricos urbanos; Red 3: La democracia en la ciudad; Red 4: La ciudad como promotora del desarrollo económico; Red 5: Políticas sociales y urbanas; Red 6: Medio ambiente urbano; Red 7: Gestión y control de la

En el momento de su lanzamiento, URB-AL contó con un presupuesto de 64 MDE, de los cuales 14 se destinaron a la primera fase que concluyó en 2000 y los 50 restantes se dispusieron para ofrecer apoyo a las actividades de la segunda fase. En resumen, tras nueve años de operación, el Programa aglutina a más de 1000 colectividades locales de AL y la UE.⁵⁷

Entre las últimas actividades convocadas en 2003 por la Comisión Europea, en el marco del Programa, se encuentra la Conferencia sobre balance y perspectivas de la cooperación descentralizada entre colectividades locales de la Unión Europea y América Latina en el terreno de las políticas urbanas, asignada por concurso a la municipalidad de Valparaíso. Se realizó en esa ciudad chilena del 22 al 24 de marzo de 2004.

Posteriormente, en el ámbito de las actividades periféricas de la Tercera Cumbre ALCUE, el 26 de mayo de 2004 se llevó a cabo en Guadalajara la Reunión de conclusiones de la Conferencia sobre el partenariado local Unión Europea-América Latina, con el propósito de informar sobre los resultados de la Conferencia. Además, se reconoció que los gobiernos locales tienen un papel decisivo en la promoción del desarrollo, y se enfatizó

urbanización; Red 8: Control de la movilidad urbana. Redes de la fase 2; Red 9: Financiación local y presupuesto; Red 10: Lucha contra la pobreza urbana; Red 11: (no existe); Red 12: Promoción de las mujeres en las instancias de promoción activas; Red 13: Ciudad y sociedad de la información, y Red 14: Seguridad ciudadana en la ciudad.

⁵⁷ Por lo que toca a la participación de México, hasta ahora han participado en URBAL comunidades de 19 estados en las siguientes 13 redes (el número entre paréntesis indica la red): Baja California: Tijuana (8); Colima: Manzanillo (14); Chiapas: Tapachula (14); Distrito Federal (6,7,8,14); Durango: Durango (7); Estado de México: Texcoco (6), Othón P. Blanco (8), Tlalnepantla (14); Guanajuato: Salamanca (7), León (8), Guanajuato (14); Guerrero: Chilpancingo (14); Jalisco: Guadalajara (2,7,14); Michoacán: Morelia (6); Morelos: Cuernavaca (8); Nuevo León: Monterrey (6,7); Puebla: Puebla (14), Teziutlán (14); Querétaro: Querétaro (6,8), Corregidora (14); Tamaulipas: Ciudad Victoria (7); Veracruz: Zaragoza (3); Zacatecas: Zacatecas (6,7); Oaxaca: Tuxtepec (7), Oaxaca de Juárez (14); Yucatán: Mérida (7).

la importancia de impulsar ante los jefes de Estado y de Gobierno de ALCUE la promoción de propuestas específicas para la solución de problemas concretos de las municipalidades.⁵⁸

Programa EUROSOCIAL

El compromiso de cooperación horizontal más reciente puesto en marcha por la Comisión Europea lo constituye el Programa EUROSOCIAL.⁵⁹ Este programa, mediante el cual la Unión Europea busca afirmar su compromiso de apoyar la cohesión social en América Latina, se anunció el 25 de mayo de 2004, de manera previa a la Tercera Cumbre ALCUE.

El Programa dispondrá de un presupuesto de 30 MDE; tendrá una duración de cinco años, y buscará identificar los mejores proyectos que involucren la transferencia de experiencias con un potencial multiplicador en la región. De esta forma, EUROSOCIAL se propone apoyar a los países de América Latina para desarrollar e instrumentar políticas sociales que contribuyan a reducir la brecha social en la región. Lo anterior, a través del establecimiento de un diálogo sobre políticas públicas; la realización de visitas *in situ*; el desarrollo de actividades de capacitación; la integración de grupos de trabajo locales; la realización de seminarios, y la difusión de metodologías acerca de los logros obtenidos en temas y aspectos específicos de las políticas que tengan conexión con la cohesión social.

Así, el objetivo general de EUROSOCIAL es elevar la conciencia política y mejorar las capacidades de las autoridades y de la administración pública en la formulación y aplicación de políticas efectivas para la promoción de la cohesión social, particu-

⁵⁸ Asimismo, se anunció que México hospedará la próxima Reunión del Comité de Regiones de América Latina y Europa, evento que tendrá lugar en Puerto Vallarta, Jalisco, en noviembre de 2004.

⁵⁹ Véase nota 9 supra.

larmente en cinco sectores básicos: salud, educación, administración de justicia, empleo y políticas fiscales.

El intercambio de experiencias entre las instituciones europeas y latinoamericanas constituirá el punto central de las actividades que promoverá esta iniciativa en los próximos años. EUROSOCIAL buscará que las personas responsables de elaborar, aprobar e instrumentar las políticas públicas que afectan la cohesión social en América Latina tengan la oportunidad de observar, analizar y discutir las dificultades y experiencias exitosas de países europeos y latinoamericanos, en su propósito de alcanzar la cohesión social y la integración.

El Comité de Seguimiento del Programa estará integrado por la Comisión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Estos organismos serán responsables de asegurar la coherencia del Programa con las políticas de cooperación instrumentadas por las organizaciones multilaterales.

A modo de conclusión, los retos de la cooperación birregional

A lo largo de las tres cumbres, ha ido imponiéndose la importancia de la cooperación entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea para hacer realidad la aspiración de lograr la asociación estratégica birregional. Asimismo, ha prosperado paulatinamente la idea de que dicha cooperación debe sustentarse en una perspectiva de integralidad, que considere no sólo el compromiso de las diversas instancias políticas asociadas a la Cumbre, sino también la consolidación de los mecanismos operativos acordados y desarrollados para canalizar y concre-

tar los variados intereses comunes en programas y proyectos de cooperación.

Queremos afirmar también que es innegable la existencia de puntos de interés por parte de los países de la Unión Europea en su relación con América Latina; de manera particular destaca una visión de la cooperación que atiende a la percepción de flexibilidad que define el criterio de birregionalidad. Sobre esa base se diseña una estrategia, se establecen los lineamientos, se evalúan las prioridades y se construye finalmente el espacio de cooperación entre ambas regiones. Así lo demuestra el Documento de Estrategia para América Latina, que formula periódicamente la Comisión Europea y lleva a reflexionar sobre la inexistencia de un documento similar para el caso de la relación de AL con la UE.

Este hecho evidencia la urgente necesidad de un acuerdo regional en torno a la cooperación birregional, pues un esfuerzo de esa naturaleza evitaría la atomización de esfuerzos y ayudaría sin duda a utilizar de mejor manera los recursos, escasos por cierto, que hoy se destinan a la cooperación europea con América Latina.

La concreción de una estrategia única de largo plazo y la formulación de proyectos que involucren de manera activa a las dos regiones es uno de los mayores retos de la cooperación regional, como también lo es la concreción y aplicación efectiva del principio de birregionalidad conforme al espíritu de la Cumbre, teniendo en cuenta el principio de corresponsabilidad en su formulación y en la coparticipación financiera.

Tres aspectos que requerirían de mayor atención, sobre todo por parte de América Latina, serían el establecimiento de un conjunto de criterios y procedimientos que lleven a la creación y consolidación de mecanismos de seguimiento y evaluación de programas y proyectos de cooperación; la formulación de criterios de financiamiento de nuevos proyectos y la búsqueda de

fuentes adicionales de recursos, así como la persistencia en la exigencia del trabajo conjunto.

No menos importante resulta la consideración sobre la pertinencia de establecer un mecanismo regional de interlocución, que permita a América Latina una permanente comunicación con la Comisión Europea con un triple propósito: a) lograr hacer de la cooperación un instrumento que supere visiones unilaterales y la conduzca por el camino de la asociación estratégica funcional; b) mantener el interés permanente de la UE en AL, y c) lograr el ascenso de América Latina en la pirámide de prioridades e intereses de la Unión Europea.