

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación
Convocatoria 2018-2021

Tesis para obtener el título de Doctorado en Estudios Internacionales

El rol de la cooperación europea en la gobernanza político económica de la subregión andina:
los casos de la Comunidad Andina de Naciones, Perú y Ecuador 2007- 2019

Juan Pablo Salazar Pozo

Director: Jaime Estay Reyno

Co-director: Ernesto Vivares

Lectores:

Adrián Bonilla

Clarissa Giaccaglia

Diana Tussie

Giuseppe Lo Bruto

Raúl Salgado

Quito, abril de 2024

Dedicatoria

Para Marti y Manu

Índice de contenidos

Resumen	10
Agradecimientos	13
Introducción	14
Capítulo 1. El papel de la Unión Europea en la gobernanza global	23
1.1 Gobernanza europea y orden mundial	24
1.1.1 Gobernanza y despolitización del conocimiento	27
1.1.2 Difusión, transferencia y circulación de políticas e ideas.....	30
1.1.3 Gobernanza multinivel y regionalismo.....	34
1.2 Ideologías de la cooperación y el desarrollo.....	40
1.2.1 Una cooperación y desarrollo orientados hacia el mercado	41
1.2.2 Un enfoque de mercado con un rostro social.....	45
1.2.3 La financiarización de la cooperación y las agendas neoliberales del desarrollo.....	47
1.3 EPI crítica y neogramscianismo	51
1.3.1 Bloque histórico, despolitización y circulación de ideas en la cooperación.....	53
1.3.2 Hegemonía, orden mundial y gobernanza	57
1.3.3 El rol de los organismos internacionales en la cooperación	59
Conclusiones parciales	61
Capítulo 2. El rol de la cooperación europea en la subregión andina	64
2.1 La cooperación europea en un mundo multipolar	65
2.1.1 La cooperación estadounidense de la posguerra.....	66
2.1.2 El nacimiento del regionalismo europeo y de la cooperación poscolonial.....	68
2.2 Una Europa en expansión: las relaciones con la subregión andina	70
2.2.1 Los primeros años de la cooperación europea en la subregión andina.....	70

2.2.2	El regionalismo andino en el nuevo orden mundial	76
2.3	La cooperación entre la UE y la subregión andina de 1990 al 2006	79
2.3.1	La Unión Europea y las relaciones bilaterales asimétricas.....	80
2.3.2	El regionalismo abierto europeo y la reconfiguración del orden mundial.....	85
	Conclusiones parciales	90
Capítulo 3. La influencia de cooperación europea en la Comunidad Andina y los regionalismos sudamericanos		92
3.1	La UE en el desarrollo de los regionalismos sudamericanos	93
3.1.1	¿Cómo entender la cooperación de la UE con los regionalismos sudamericanos? 94	
3.1.2	La gobernanza europea en los regionalismos sudamericanos en sus primeras décadas 1990- 2006: una guerra de posición en el orden hegemónico estadounidense.....	97
3.1.3	La contrahegemonía sudamericana: una reacción frente al consenso neoliberal europeo del 2007 al 2013.....	101
3.2	De las negociaciones del acuerdo de asociación al fin de las relaciones entre la UE y la CAN	105
3.2.1	Las relaciones comerciales entre la UE y la CAN del 2007 al 2013 y la gobernanza multinivel	105
3.2.2	La cooperación del 2007 al 2013: un mecanismo revolución pasiva en tiempos de divergencia ideológica	109
3.2.3.	El fin de las relaciones entre la UE y la CAN y las nuevas perspectivas de la cooperación europea en Sudamérica (2014-2019)	115
	Conclusiones parciales	120
Capítulo 4. La cooperación bilateral de la Unión Europea con Perú y Ecuador del 2007 al 2019		123
4.1	El mito del libre mercado: diálogo político y relaciones comerciales de la UE con Perú y Ecuador del 2007 al 2013	124

4.2	Cooperación de la UE con Perú y Ecuador del 2007 al 2013. El altruismo como un mecanismo de legitimación y construcción identitaria.....	130
4.3	Incremento del poder corporativo. Las relaciones comerciales de la UE con Ecuador y Perú del 2014 al 2019	135
4.4	Gobernanza a través de las corporaciones y cooperación delegada en Perú y Ecuador del 2014 al 2019.....	143
	Conclusiones parciales	149
Capítulo 5. Apoyo presupuestario y disciplina neoliberal europea en Perú y Ecuador		152
5.1	El apoyo presupuestario de la Unión Europea en sus orígenes: el poder duro en la cooperación y la hegemonía del neoliberalismo (1990 al 2005)	153
5.1.1	La gobernanza jerárquica de la Europa cooperante	154
5.1.2	El giro social de los ajustes estructurales	157
5.2	El apoyo presupuestario en los países andinos	162
5.2.1	Apoyo presupuestario del 2007 al 2013 en Perú y Ecuador. Patronazgo artístico y poder blando	162
5.2.2	Apoyo presupuestario del 2014 al 2019. El retorno a la gobernanza jerárquica y los ajustes estructurales	170
	Conclusiones parciales	179
Capítulo 6. Financiarización de la ayuda europea en Latinoamérica: los casos de Perú y Ecuador		182
6.1	El origen del <i>blending</i>	183
6.1.1	Los créditos para la exportación. Gigantes anónimos	183
6.1.2	La cooperación financiera a partir de los años 90. De competencia a coordinación	188
6.2	El impulso a las inversiones europeas desde el año 2000	191
6.2.1	Las facilidades de inversión de la UE.....	191
6.2.2	La Facilidad de Inversiones para América Latina y el Caribe (LAIF)	195
6.3	La ayuda atada a créditos en Perú y Ecuador	198

6.3.1	El apalancamiento como la misión central de la cooperación europea	198
6.3.2	Gobernanza contractual, alianzas público privadas y goteo hacia arriba	203
6.4	Conclusiones parciales.....	208
Conclusiones finales		210
Referencias.....		222
Anexos		249

Lista de ilustraciones

Figuras

Figura 1.1. Fuerzas sociales	54
Figura 1.2. Períodos de larga duración y coyunturas: la ontología braudeliana en Cox	56
Figura 1.3. El nexa conceptual entre orden mundial, hegemonía y gobernanza global.....	59
Figura 3.1. Gobernanza multinivel de la UE en América Latina	120
Figura 4.1. Balanza comercial de la UE con Colombia, Perú y Ecuador en millones de USD del 2009 al 2018.....	139
Figura 4.2. Exportación de servicios de la UE a Colombia, Perú y Ecuador en millones de USD del 2013 al 2019.....	140
Figura 5.1. Criterios de evaluación- Resultados PASES	167
Figura 6.1. Estructura de gobernanza de los créditos de ayuda atada	194
Figura 6.2. Coordinación de financiadores en un proyecto LAIF.....	199
Figura 6.3. Detalle de los actores que conforman las alianzas multiactor	205

Gráficos

Gráfico 2.1. Balanza comercial CAN- UE de 1994 al 2003 (en millones de USD)	83
Gráfico 2.2. Cooperación bilateral de la UE en los países andinos 1990-2005 (en millones de euros).....	84
Gráfico 6.1. Composición de la deuda externa de países en desarrollo en 1992	189

Mapas

Mapa 6.1. Cobertura geográfica de las facilidades de inversión europeas	193
-------------------------------------------------------------------------------	-----

Tablas

Tabla 1.1 Perspectivas de regionalismo	38
Tabla 2.1. Uso del SGP en los países andinos durante los años 70 y 80	72
Tabla 2.2. Cooperación de la Comisión Económica Europea desembolsada a los países andinos (en millones de ecus).....	73
Tabla 2.3. Deuda pública desembolsada a los países andinos entre 1975-1980 (en millones de USD)	75
Tabla 2.4. Recursos de cooperación para Latinoamérica entre 1976-1989 por grupos de países y organismos regionales.....	78
Tabla 2.5. Uso del SGP en los países andinos en los años 90 y 2006 (en millones de USD)	82
Tabla 2.6. Cooperación CAN- UE del 2000 al 2006 por sectores	85
Tabla 2.7. Programas financiados a partir de la Estrategia de Cooperación Regional 2002-2006 de la UE en euros	89
Tabla 3.1. Períodos de la gobernanza de la UE con la CAN y Mercosur	94
Tabla 3.2. Proyectos del Programa Indicativo Regional 2007-2013 en euros (primera fase)	110
Tabla 3.3. Proyectos del Programa Indicativo Regional 2007-2010 en euros (segunda fase)	111
Tabla 4.1. Apoyo presupuestario de la UE a Tunisia de 1996 al 2008	156

Declaración de cesión de derecho de publicación de tesis

Yo, Juan Pablo Salazar Pozo, autor de la tesis titulada “El rol de la cooperación europea en la gobernanza político económica de la subregión andina: los casos de la Comunidad Andina de Naciones, Perú y Ecuador 2007- 2019”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de doctorado en Estudios Internacionales, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener beneficio económico.

Quito, abril de 2024.



Firma

Juan Pablo Salazar Pozo

Resumen

El objetivo de la investigación es contribuir a un mejor entendimiento del rol de la cooperación europea en la gobernanza político económica de la subregión andina del 2007 al 2019, haciendo énfasis en los casos de la Comunidad Andina de Naciones, Perú y Ecuador. El estudio cuestiona la ortodoxia académica por enfocarse de manera casi exclusiva en los fines altruistas y en la eficacia de la cooperación internacional, tal y como existe. Dicho cuestionamiento tiene el propósito comprender cómo funcionan los intereses de los actores, la dinámica del sistema de ayuda internacional y las ideas dominantes sobre el desarrollo detrás de la cooperación europea.

Para llevar a cabo el estudio crítico, se realiza un análisis histórico, en el que se desarrollan algunos conceptos de la teoría neogramsciana de Robert Cox, tales como hegemonía, orden mundial, poder e ideas. En la investigación se analizan de manera paralela las negociaciones comerciales y las relaciones de cooperación, para contrastar los intereses del donante con los discursos e imaginarios construidos sobre la ayuda para el desarrollo.

Existen dos tipos de actores con los que coopera la Unión Europea (UE) y forman parte de la presente investigación, que son los países andinos y la Comunidad Andina. En términos metodológicos, el estudio trata de cambiar los análisis de política comparada, en donde se estudian unidades de similares características, de un mismo nivel. Dichos estudios no podrían estar más lejos de la práctica de la ayuda europea, que consiste en intervenciones multinivel y con distintos interlocutores. Por casi 60 años, el bloque europeo ha cooperado tanto con la subregión andina como con sus países, teniendo en las 2007 estrategias programáticas conjuntas para ambos estratos de interacción.

La investigación empieza con un análisis de la cooperación en los años 70 y 80, en que fue utilizada como herramienta política de la Comunidad Europea. Entonces, el bloque empezó a cobrar relevancia como actor internacional y a competir con el viejo hegemón en el mundo del desarrollo. En aquellos años, la cooperación sirvió para acercarse a nuevos actores y para tejer lazos con América Latina y la subregión andina.

Una de las principales diferencias con la cooperación estadounidense es que la ayuda europea contribuyó a la conformación de regiones a su imagen y semejanza, tales como el Pacto Andino (antecesor de la Comunidad Andina) y desde los años 90 el Mercosur. El soporte a dichos procesos es analizado como un intento de reconfigurar del orden mundial westfaliano, dominado por Estados-nación, para incluir un nuevo grupo de actores. Los regionalismos

sudamericanos recibieron acompañamiento y recursos de Europa para la creación de supranacionalidad, entendida como el establecimiento de procesos administrativos, consolidación de un aparato burocrático y construcción de una identidad regional.

En la década de los 90, la Unión Europea hizo énfasis en las negociaciones de comercio interregionales. El modelo conocido como regionalismo abierto se impulsó en la Comunidad Andina con financiamiento y apoyo técnico. Dicho modelo consistió inicialmente en la apertura comercial interna, para en un segundo momento abrir la región al mundo y suscribir un tratado de libre comercio con la UE. El comercio y la ayuda internacional han sido parte de una misma estrategia de relacionamiento externo europeo, como dos caras de la misma moneda.

Se puede decir que la cooperación dio mayor cercanía y presencia de la UE tanto a nivel subregional como nacional en el área andina, y permitió al bloque del viejo continente incrementar su capacidad de negociación con dos tipos de interlocutores. Al fracasar las negociaciones del acuerdo interregional de la UE con la Comunidad Andina en el año 2008, se optó por una estrategia de negociación bilateral que concluyó con Perú y Colombia en el 2012, y con Ecuador en el 2016. El poder de negociación de la UE no solo radica en sus capacidades económicas sino en sus estrategias de gobernanza, que tienen que ver con los lazos e imaginarios sobre el desarrollo construidos por décadas a través de la cooperación internacional.

En el estudio presentado se analizan dos de los mecanismos de cooperación utilizados en Perú y Ecuador. El primer mecanismo es el apoyo a los presupuestos de los gobiernos beneficiarios desde el 2007, justo cuando estaban en curso las negociaciones del acuerdo interregional. Este mecanismo contribuyó a la implementación de estrategias nacionales de desarrollo y brindó acompañamiento a los gobiernos andinos para el establecimiento de políticas nacionales en salud, educación y economía popular y solidaria. La crítica sobre el apoyo presupuestario es que resultó ser una cortina de humo frente a las negociaciones comerciales, por la poca flexibilidad de la parte europea para eliminar subsidios y aranceles agrícolas. Suele decirse que los acuerdos entre bloques o bilaterales de la UE han servido para incrementar la presión y poder negociador europeo en espacios de negociación distintos a los de la Organización Mundial de Comercio.

A partir del 2011, la UE empezó a combinar créditos con donaciones en Perú y Ecuador, a través del mecanismo conocido como *blending* o ayuda atada a créditos. El nuevo instrumento consiste en la asignación de pequeñas donaciones, que están ligadas a un crédito de bancos europeos o multilaterales. El debate sobre la ayuda atada ha estado abierto desde el mediados del siglo XX y se considera una forma de subsidiar a las empresas de los países del Norte, ya que parte de los bienes y servicios adquiridos con los préstamos provienen de países europeos. Dicho instrumento financiero tiene un tinte mercantilista y ha cobrado gran relevancia en la cooperación europea.

Por medio de la teoría neogramsciana de Robert Cox se puede evidenciar que las relaciones internacionales son una mezcla de intereses europeos, con ideas sobre construcción normativa, diseño institucional y justificaciones. La cooperación es una herramienta que permite estrechar lazos y abrir espacios de relacionamiento, sobre un tema que resulta más amigable que las duras negociaciones comerciales.

Agradecimientos

Agradezco a la comunidad académica de FLACSO Ecuador y a mi familia por haberme acompañado en la realización de este trabajo. De manera particular presento mis agradecimientos a mis directores y maestros Jaime y Ernesto.

Introducción

El presente trabajo doctoral busca contribuir a un mejor entendimiento del rol de la cooperación europea en la gobernanza político económica de la subregión andina del 2007 al 2019, haciendo énfasis en los casos de la Comunidad Andina de Naciones, Perú y Ecuador.¹ Para ello se analizan en esta parte introductoria algunos aspectos como el enfoque que tendrá la investigación dentro de los estudios de cooperación; la relevancia que tienen donante y los casos de estudio seleccionados; las herramientas metodológicas a ser utilizadas y la orientación de cada capítulo.

Los objetivos subsidiarios del trabajo son:

1. Analizar las teorías y conceptos que son útiles para entender las políticas e ideología detrás de la cooperación europea.
2. Entender el rol histórico de la cooperación europea en la subregión andina, más allá de la cobertura de brechas de financiamiento.
3. Analizar la influencia que ha tenido la cooperación del bloque europeo en la construcción de una identidad y marcos institucionales de la Comunidad Andina y los regionalismos sudamericanos.
4. Identificar cómo la cooperación europea ha servido como herramienta para impulsar cambios político estructurales en materia de desarrollo en Perú y Ecuador.
5. Analizar el papel del apoyo presupuestario y del *blending* (créditos mixtos) en la economía política de Perú y Ecuador.

La ayuda internacional ha existido desde hace varias décadas y posiblemente desde el siglo XIX (Lemus Delgado 2017, 39). Sin embargo, un momento importante para el sistema de cooperación fue el discurso de toma de posesión del presidente Harry Truman en 1949 (Punto IV), en que hace referencia a la responsabilidad de la humanidad con aquellos que sufren.

¹ Los análisis presentados se centran únicamente en la cooperación tradicional de la Unión Europea, conocida como cooperación Norte Sur, que es usualmente utilizada por los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En esta investigación se dejan de lado otras formas de cooperación, tales como la cooperación Sur Sur y la cooperación triangular. La cooperación Sur Sur cobró auge a partir de la segunda década del siglo XXI y es conocida también como cooperación horizontal. Esta modalidad de cooperación se muestra como ayuda entre iguales, sin condicionamientos políticos, al menos discursivamente (Klingebiel 2014, 19–20). Casi de manera paralela, se desarrolló la idea de cooperación triangular, que se realiza entre un donante desarrollado (país u organismo internacional); un país intermediario (usualmente una potencia emergente) que canaliza fondos y provee asistencia técnica; y un país en desarrollo que es el beneficiario (Carrasco- Miró 2018, 168).

Creo que debemos poner a disposición de los pueblos pacíficos las ventajas de nuestro almacén de conocimientos técnicos con el fin de ayudarles a realizar sus aspiraciones de una vida mejor. Y, en cooperación con otras naciones, debemos fomentar la inversión de capital en áreas que necesitan desarrollo. Nuestro objetivo debe ser ayudar a los pueblos libres del mundo, a través de sus propios esfuerzos, a producir más alimentos, más ropa, más materiales para vivienda, y más energía mecánica para aligerar sus cargas (Truman 1949).

Uno de los temas que se intentaba solucionar a través de la cooperación fue la pobreza en las zonas atrasadas (Jakupec 2018, 24), lo cual sigue siendo un imperativo de la ayuda para el desarrollo. Truman también anunció que la cooperación serviría para el programa de reconstrucción europeo, conocido comúnmente como el Plan Marshall (Lemus Delgado 2017, 39).

La crítica desarrollada sobre la base discursiva de Truman y de los donantes hoy en día, es que el sistema de la ayuda para el desarrollo está basado en intereses e imaginarios sobre el desarrollo. Al respecto, Sogge (2009, 2015), Miró (2018), Hoeffler y Outram (2011), por mencionar algunos ejemplos, que reconocen que los intereses económicos y políticos están por encima de los fines altruistas de los donantes. Aquello se puede evidenciar en la cooperación condicionada a la implementación de reformas económicas o en los recursos que se asignan con fines securitarios, tal como hizo Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial.

En buena medida, la producción académica y documentos oficiales de donantes no cuestionan el *statu quo* de la cooperación para el desarrollo. Autores como Dreher, Lan y Ziaja (2018); Clements, Radelet, Bbavnani et al. (2012); Minsayan, Nunnenkamp y Richert (2017) se centran en la eficiencia y pertinencia de la ayuda internacional; mientras otros como Keeley (2015) y Sachs (2005, 2015) consideran que la cooperación es complementaria a la liberalización comercial y a las inversiones.

Para los últimos, el desarrollo se alcanza en base a una economía de mercado en donde la cooperación puede ser un impulso para superar algunos problemas en temas como salud, educación, ambiente, tecnología, entre otros (siempre y cuando los donantes mantengan un equilibrio fiscal). Este tipo de análisis dejan de lado los condicionamientos; las relaciones de poder entre donantes y receptores; las asimetrías de las negociaciones comerciales; las ideas sobre el desarrollo; y los intereses detrás de la cooperación.

El conocimiento producido no solo genera vacíos en la comprensión de la ayuda internacional y las relaciones internacionales, sino que también toma una posición favorable

frente al discurso de los donantes. El altruismo se ha vuelto la razón única de la ayuda para el desarrollo y rara vez es cuestionado. Por lo tanto, uno de los retos identificados consiste en cambiar el enfoque apolítico y fuera de un contexto histórico de la cooperación, para mostrar que está relacionada con los intereses y con un conjunto de racionalidades creadas para justificar su existencia. Estos son los aspectos medulares de esta investigación.

La presente propuesta parte de la premisa de que el liderazgo (gobernanza) en materia de desarrollo que tienen los donantes va más allá del altruismo y que existe una estrecha relación entre los fines económicos y la construcción de un imaginario de sociedad internacional. Las imágenes creadas instauran no solo ideas de cómo debe manejarse la economía y la política, sino también de quiénes son los llamados para crear un recetario político global. De aquí parte la pregunta ¿cuál es el rol de la cooperación de la Unión Europea en la construcción de la gobernanza político económica de la subregión andina del 2007 al 2019? Durante el período mencionado, se estudian los casos de la Comunidad Andina de Naciones, Perú y Ecuador.

El corte temporal establecido tiene dos criterios principales de selección. Uno de ellos es que alrededor del 2006-2007 iniciaron su mandato los gobiernos de Alan García en Perú y Rafael Correa en Ecuador. La segunda razón es que a partir de entonces tuvieron inicio los dos últimos programas de cooperación implementados por la UE en los países andinos.

Inicialmente fueron negociados hasta el 2017 y luego fueron ampliados hasta el 2020. Cabe mencionar que la investigación de campo y recopilación de evidencia empírica recoge información hasta el 2019. El estudio temporal de ninguna manera pretende ser rígido, por lo que se incluye en la mayoría de los capítulos una revisión histórica antes de llegar al corte mencionado.

A pesar de que su uso práctico se remonta a mediados del siglo XIX, la ayuda internacional es un campo de estudio relativamente nuevo. Zemanová (2012, 32) menciona que la cooperación no atrajo la atención de académicos sino hasta la década de los 90. De manera un poco más reciente, autores como Apodaca (2018), Jackupec (2015, 2018), Langan (2015), Lemus Delgado (2017), Mahon y McBride (2008), Masujima (2012), Mawdsley (2014, 2018), Ruckert (2008) y Sogge (2009, 2015), han incursionado en análisis críticos de la cooperación. Sus aportes resultan complementarios a los análisis críticos realizados sobre la base de la teoría y conceptos de Cox en este trabajo.

Al estudiar la cooperación es importante considerar a la Unión Europea como donante. Sus contribuciones en este ámbito han sido muy significativas en las últimas cinco décadas. Los fondos asignados por los países europeos y por la Comisión representan cerca del 57 % de la ayuda para el desarrollo a nivel mundial (Comisión Europea 2018), y casi no existe país o región del planeta que haya sido dejado de lado en planificación de la cooperación europea. En palabras de Verschaeve y Orbie (2017) es casi imposible “ignorar al elefante en el cuarto”. Pese a que la UE tienen un rol de coordinación interno con sus países miembros, los análisis mostrados a continuación se enfocan en el papel que tiene como cooperante internacional, hacia afuera.

En América Latina y el Caribe (ALC), la participación de la UE en materia de cooperación ha sido igual de significativa que en el resto del planeta. En la región, cerca del 50 % de los fondos de ayuda para el desarrollo asignados entre 1990 y el 2012 provinieron del bloque europeo (Duran Lima et al. 2014, 14). Con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y sus países, las relaciones de cooperación internacional se remontan a los años 70 (Giacalone y Bustamente 2015, 334-335), y la representatividad de los aportes europeos ha sido similar que en la macro región de ALC.

Aunque la UE coopera tanto con organismos multilaterales, regiones, países, entidades privadas y de la sociedad civil, los estudios tradicionales (comparados) separan las unidades de análisis por niveles. A esto se conoce como homogeneidad de las unidades estudiadas (George y Bennett 2005). Si de manera programática el donante no ha considerado estrategias distintas para las regiones y países, tampoco se vio la necesidad de hacerlo en esta investigación. La cooperación programada de la UE tuvo durante varios años componentes subregionales, que incluyen a la Comunidad Andina y sus países miembros (Delegación de la Unión Europea en Ecuador 2014, 5). Al combinar la cooperación regional y nacional en este trabajo, es posible estudiar la gobernanza multinivel europea, al menos en dos de sus dimensiones.²

Además de la Comunidad Andina se seleccionan los casos de Perú y Ecuador, con la finalidad de estudiar países con diferente orientación política. Por un lado, Perú ha venido

² Una de las limitaciones de esta investigación es que solo se estudian dos niveles de interacción de la UE que son el regional y los nacionales. Sería imposible abarcar todos los estratos de interacción de la cooperación europea y analizarlos a profundidad en un solo trabajo doctoral. Además de los programas que se mencionan en este trabajo, la UE cuenta la cooperación con actores como universidades, empresas, gobiernos locales, entre otros. Algunos de las iniciativas implementadas en este marco son ALFA, AL-INVEST, Erasmus Mundus, EUROsocial, EURO-SOLAR, URB-AL, EURO-CLIMA, entre otros (Delegación de la Unión Europea en Ecuador 2014, 4-5).

implementando políticas neoliberales desde los años 90, de corte muy similar a los lineamientos de mercado que promueve la UE. Por su parte, Ecuador mantuvo una orientación política proteccionista y más autónoma a partir del 2006-2007. La mirada del desarrollo ecuatoriana resultó en ocasiones contraria a la visión hegemónica de la economía política y duró por casi una década. Las circunstancias y políticas en cada país son un germen distinto sobre el que recaen las políticas de cooperación europeas.

Se reconoce que los beneficiarios de la cooperación no son simples receptores de políticas, sin agencia. Esto da cuenta de que la política es dialógica y que aquello que en los estudios tradicionales y en el discurso político se muestra como consensuado, usualmente es producto de un proceso de debate, donde hay una parte que gana o se impone sobre otra (N. Fairclough 2003, 41). En cada uno de los casos analizados, las políticas se ajustan, transforman o rechazan dependiendo las fuerzas que entran en conflicto.

Las estrategias de cooperación y política exterior de la UE han sido diseñadas para competir en un mundo en el que varios actores luchan por alcanzar una posición privilegiada. Al no existir un gobierno global sobre la ayuda para el desarrollo, hay actores que compiten y en ocasiones cooperan para ejercer un liderazgo sobre ciertos espacios. A esto se conoce como gobernanza de la cooperación para el desarrollo. En ausencia de una autoridad única a nivel mundial, ningún país puede asumir la posición de un gobierno formal (Sinclair 2012, 21).

A pesar de que organismos regionales y multilaterales justifican su existencia bajo la necesidad de resolver problemas comunes, históricamente han contribuido para que se mantenga la forma en la que el mundo es gobernado (Sinclair 2012, 15). Es así que parte de la hegemonía de Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial se mantuvo con el apoyo de las instituciones de Bretton Woods como son el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. En el nuevo orden mundial existen varios competidores, incluyendo a la UE, que han dado forma a un sistema de relaciones jerárquicas entre donante y receptores de ayuda (Sogge 2009, 14). En este sentido, la cooperación de la UE con la CAN y los países andinos se estudia como una estrategia de inserción internacional y búsqueda de protagonismo.

Los análisis realizados se fundamentan en la teoría neogramsciana de Robert Cox, así como en los trabajos de algunos autores críticos como los mencionados anteriormente. Sus investigaciones amplían los discursos y estudios ortodoxos de la ayuda internacional, que muestran a la cooperación como técnica o netamente altruista. Algunos de los conceptos

centrales del presente trabajo son los de hegemonía, gobernanza, poder, regionalismo, ideas, difusión, entre otros, que nos sirven para entender las dinámicas de las relaciones de cooperación entre donante y receptores.

Una de las ventajas de utilizar la teoría de Cox es que sirve para cuestionar el funcionamiento de las instituciones y su papel en la configuración de las relaciones sociales de poder. El autor trabajó por muchos años en la Organización Internacional del Trabajo de donde nacieron algunos de sus cuestionamientos sobre la política económica. Los análisis históricos, y particularmente el uso del Método de Estructuras Históricas, son útiles para identificar procesos de cambio social y para identificar vínculos entre el pasado y el presente. El neogramscianismo considera que la realidad y el orden social están en constante cambio, por lo que los conceptos empleados para comprender las sociedades están sujetos a modificaciones continuas (Cox 1986, 126-128). La teoría crítica no es de validez universal, sino que sirve para interpretar situaciones particulares, en momentos específicos de la historia.

En sus análisis, Cox toma como referencia los períodos de corta y larga duración de Braudel. En los primeros, los cambios en las relaciones sociales y estructuras de poder se suscitan manera muy lenta y pueden tomar siglos en manifestarse. En los segundos, los cambios ocurren en períodos más cortos, que pueden ser de años o décadas (Gillon 1999, 70). Con esta base, el autor analiza el vínculo entre sociedad y mercado durante los siglos XIX y XX, definiendo los distintos bloques y estructuras de poder. El período de hegemonía inglesa se conoce como *Pax Británica* y al de dominio estadounidense, Cox lo define como *Pax Americana*. A partir del siglo XXI, hay un tercer período que podría añadirse, que es el de la multipolaridad en que no existe una sola potencia dominante en el escenario internacional. En cada uno de los períodos de larga duración o bloques históricos, hay variaciones en los marcos de relacionamiento entre grupos dominantes y subordinados, así como en las ideas sobre el desarrollo y relaciones de poder.

La metodología de Cox es complementada con Análisis Crítico de Discurso y una de sus técnicas el Enfoque Dialéctico, que se caracteriza por su crítica a las inequidades sociales y al poder. En cada sección se analiza primero el contexto de la cooperación, los problemas a resolver, las justificaciones para las asignaciones de recursos, las actividades implementadas y los resultados obtenidos (I. Fairclough y Fairclough 2012, 78–79). De esta manera se puede establecer un contraste entre los elementos discursivos y las contradicciones de la cooperación para el desarrollo.

Los cuestionamientos del ACD permiten hacer explícito aquello que usualmente está implícito, y a su vez mostrar cómo se configuran, legitiman y reproducen algunas formas de dominio (Van Dijk 2015, 466). El ACD no solo abre el debate sobre posibles formas de dominación, sino que reconoce que existen voces que son dejadas de lado y discursos subversivos (Wodak y Meyer 2009, 2). La intención de este tipo de análisis no es únicamente criticar el *statu quo* de las políticas de desarrollo, sino de poner en evidencia las alternativas que entran en debate. Cabe mencionar que el método central de esta investigación es el Método de Estructuras Históricas, y que el Análisis de Discurso se utiliza en menor medida, principalmente para dar una estructura a la narrativa de las secciones y capítulos.

El Análisis de Discurso se elabora sobre documentos oficiales de cooperación, textos académicos y sobre discursos de entrevistas realizadas en Bruselas, Quito y Lima, afortunadamente hasta días antes de que cierren las fronteras internacionales por la situación del COVID. Las entrevistas desarrolladas son semi estructuradas y constituyen una guía para el investigador sobre los temas que son abordados, sin tener mayor rigidez. Al contrario y debido a su propósito orientador, éstas permiten indagar sobre temas que no forman parte de la entrevista con mucha flexibilidad (Bryman 2012, 471).

La gobernanza de la cooperación se ejerce a través de aspectos materiales e ideológicos, por lo que resulta insuficiente realizar análisis de carácter exclusivamente discursivos de la cooperación. Por esta razón, la estadística descriptiva es útil para analizar información cuantitativa de la asignación de recursos de la Unión Europea en la subregión andina. El propósito principal de este tipo de análisis es “reducir los datos a formas simples y más entendibles sin distorsionar o perder mucha información” (Agresti y Finlay 2009, 39-40). De esta manera, se puede estudiar la distribución de los recursos de cooperación durante períodos específicos, con información proveniente de información agregada y muestral.

El desarrollo de los capítulos de esta disertación inicia con la presente introducción y luego en el capítulo 1 se analizan algunos conceptos generales que sirven para entender cómo la Comunidad Europea utiliza la cooperación como una herramienta hegemónica. La hegemonía acorde a la mirada neogramsciana se concibe desde el dominio tanto material como ideológico. Según Cox (1986, 152) esta va más allá de la dominación en términos materiales, y abarca tanto la organización del orden mundial como las instituciones que gobiernan dicho orden. El andamiaje conceptual neogramsciano se combina con otros conceptos como gobernanza, despolitización y regionalismo, que sirven para dar mayor profundidad a los análisis.

El capítulo 2 inicia con un estudio histórico de la cooperación desde finales de los años 60, cuando la ayuda era gestionada por la Comunidad Económica Europea.³ En aquella época, los recursos de donaciones priorizaron a las ex colonias europeas en África, Caribe y el Pacífico (ACP), a través de los acuerdos de Yaoundé y Lomé (Cotonou a partir del 2000). Además de cumplir un rol en la financiación del desarrollo, la cooperación fue bastante útil para alcanzar consensos comerciales en el mundo en desarrollo. En este capítulo, se estudia también un segundo momento de la ayuda europea, en que sirvió para penetrar los mercados andinos. Los análisis combinan estudios nacionales de Perú y Ecuador con estudios regionales de la Comunidad Andina, y van hasta el año 2005.

En el capítulo 3 se analiza el papel que tiene la cooperación para el desarrollo en la reconfiguración de un orden westfaliano a un mundo de regiones. Aquí se examinan los procesos de apoyo para la construcción regional de la Comunidad Andina, a partir del modelo de cooperación europeo. Parte del capítulo también hace referencia a las relaciones con Mercosur, con la finalidad de identificar el tipo de regiones con las que coopera la UE en Sudamérica, así como algunos patrones de relacionamiento. Uno de los temas más relevantes que se analiza es la relación de la cooperación europea con la firma de tratados de libre comercio.

El capítulo 4 hace referencia a la cooperación de la Unión Europea con Perú y Ecuador del 2007 al 2019. Aquí se consideran las estructuras de comercio y cooperación que se configuran en ambos países a partir de la política exterior europea. Solo de esta manera se pueden contrastar las prácticas discursivas de la ayuda para el desarrollo con los intereses comerciales del donante. Hay un concepto clave que se analiza en este capítulo que es el de poder estructural, tomado de la autora británica Susan Strange (1995, 150). Este tipo de poder puede fijar las racionalidades e ideas de la estructura, pero también otorga una capacidad diferenciada a ciertos actores para evadirlas. El concepto guarda relación con al mito del libre comercio. La UE promueve la apertura comercial mientras protege sus mercados internos, particularmente el agrícola. La ayuda internacional en ocasiones confunde a los países beneficiarios de las asimetrías de otros ámbitos de la política internacional, como el comercio.

³ Conformada inicialmente por Francia, Alemania Occidental, Italia, Bélgica y Luxemburgo.

En los dos últimos capítulos de este trabajo doctoral se analizan dos de los instrumentos de la cooperación europea implementados en Perú y Ecuador. El primero, es el mecanismo conocido como apoyo presupuestario, que tuvo sus orígenes en el contexto africano en los años 90. Sobre este mecanismo, se hace énfasis en el vínculo histórico de las donaciones europeas con los créditos de la banca multilateral. Por ende, se analiza la cercana relación de la cooperación con las políticas y condicionamientos de ajuste estructural implementadas por el fondo el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. El apoyo presupuestario ha tenido un rol de acompañamiento a las instituciones hegemónicas y a la gobernanza que se ejerce a través de las mismas.

El segundo instrumento analizado es el de la ayuda atada a créditos. A pesar de que se considera a este mecanismo como una innovación en el ámbito de la cooperación internacional, sus orígenes podrían remontarse incluso a inicios del siglo XX, con los créditos para la exportación. Este tipo de créditos eran entregados por los países del Norte, con tasas de interés reducidas, bajo la condición de que los productos, insumos y servicios sean contratados de sus empresas. A partir de los años 70 y con la finalidad de hacer más restrictivo el uso de créditos para la exportación, se establecieron mínimos exigibles para la concesionalidad (reducción de tasas de interés o donaciones) en el seno de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

En este capítulo se analiza la evolución de los créditos para la exportación hasta la creación de la Facilidad de Inversión para América Latina de la UE (LAIF por sus siglas en inglés), a través de la cual se gestiona la ayuda ligada a préstamos. Al igual que en el resto del presente trabajo doctoral hay un énfasis en los programas financiados en Perú y Ecuador y en cómo por intermedio de la cooperación y los créditos mixtos algunos actores europeos han podido acceder a compras públicas nacionales.

Capítulo 1. El papel de la Unión Europea en la gobernanza global

La hegemonía es como una almohada: absorbe los golpes y tarde o temprano el potencial agresor la encontrará confortable para quedarse —Robert Cox

En esta sección se analizan algunas teorías y conceptos de la Economía Política Internacional (EPI) que son útiles para entender las políticas e ideología detrás de la cooperación europea. Los análisis presentados pretenden revisar desde una mirada crítica los enfoques dominantes de la cooperación, que muestran a la ayuda internacional como neutra (libre de intereses políticos), altruista y de beneficio mutuo para receptores y beneficiarios. Este documento no presenta alternativas para los abordajes tradicionales del mundo de la ayuda internacional, sino que busca entender cómo se justifica la existencia de programas y políticas de ayuda para el desarrollo y qué queda fuera de los mismos.

Para tal efecto, la UE resulta ser un caso de análisis muy interesante, debido a sus grandes capacidades e influencia en el mundo de la ayuda internacional. La UE coopera con casi todos los países y regiones del mundo y está presente en varios espacios de diseño de políticas de cooperación. Por lo tanto, si hablamos de gobernanza, modelos de pensamiento dominantes e imaginarios sobre orden mundial contruidos desde la cooperación, es más que necesario tomar en cuenta el rol de la región europea.

En términos muy generales, la cooperación se relaciona con “el propósito de asistir a otros países para alcanzar el desarrollo social y económico” (Klingebiel 2014, 2). En este capítulo y los siguientes se estudia la cooperación desde una mirada más holística que la que tiene la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) de la Ayuda Oficial para el Desarrollo,⁴ para incorporar aspectos como las reducciones arancelarias, los créditos mixtos (sin importar si cumplen o no con el nivel de concesionalidad de la OCDE), entre otros. Por lo tanto, se estudia la cooperación no solo desde lo que cuenta como oficial, sino de

⁴ Para la OCDE la Ayuda Oficial para el Desarrollo es la “asistencia gubernamental diseñada para promover el desarrollo económico y el bienestar de países en vías de desarrollo”. Préstamos y créditos para propósitos militares están excluidos. La Ayuda puede ser provista bilateralmente, de donante a receptor, o canalizada a través de agencias multilaterales para el desarrollo tales como Naciones Unidas o el Banco Mundial. La Ayuda incluye donaciones, créditos mixtos (que combinan donaciones con préstamos y en que el componente de donación es de al menos el 25% del total) y la provisión de asistencia técnica. La OCDE mantiene una lista de países y territorios en vías de desarrollo; sólo la ayuda para estos países cuenta como AOD. La lista es periódicamente actualizada y en el momento incluye más de 150 países o territorios con un ingreso per cápita por debajo de los 12 276 [dólares] en el 2010. Un objetivo de largo plazo de Naciones Unidas es que los países desarrollados deben designar el 0,7% de sus ingresos nacionales brutos y una cantidad de millones de [dólares] en precios constantes, utilizando el 2015 como año de base” (OCDE 2019). Esta definición estuvo vigente hasta el año 2017, y a partir del 2018 se incluyeron modificaciones relacionadas con el cálculo del porcentaje de donación que tienen los créditos que mixtos.

aquello que los países y actores de cooperación utilizan en la práctica, ya sea que queden dentro o fuera de los cálculos y estándares de la OCDE.

La información a continuación se divide en tres secciones. La primera analiza el papel de la UE en la gobernanza y el orden mundial, con un enfoque en la despolitización, la difusión de políticas y los modelos de regionalismo. La segunda sección hace referencia al estrecho vínculo que existe entre la cooperación de la UE y las ideas dominantes sobre el desarrollo a partir de los años 70. Finalmente, en la tercera parte se estudia la cooperación europea a la luz de algunos conceptos neogramscianos (tomados de Robert Cox), como son la hegemonía, el poder, el orden mundial, entre otros.

1.1 Gobernanza europea y orden mundial

Un tema importante en el estudio de la Economía Política y en las Relaciones Internacionales ha sido el orden mundial. Autores como Waltz (1988), Gilpin (2001), Cox y Sinclair (1996) han tratado de descifrar cómo se organizan las relaciones entre diversos actores en el mundo, llegando a realizar planteamientos desde diferentes perspectivas teóricas. Es así que los aportes realistas luego de la Segunda Guerra Mundial, miran un escenario en que los Estados compiten por ocupar posiciones de poder, mediante una serie de cálculos racionales para alcanzar sus intereses. A finales del siglo XX, se amplió el espectro de análisis realista centrado en el Estado, para incorporar a actores no Estatales en los estudios internacionales. A continuación, se presenta un breve resumen de las distintas miradas sobre el orden mundial.

En los años 80, Kenneth Waltz (1988, 93) elaboró una explicación sobre el orden mundial desde el neorrealismo, argumentando que es un producto de la competencia de poderes en un sistema anárquico. La anarquía o falta de gobierno es considerada como el elemento que determina el comportamiento de los Estados y da forma a “la estructura del sistema internacional” (Rennstich 2017, 11). Acorde a esta mirada, la cooperación puede darse únicamente en función de los intereses de un Estado.

Algunos años más tarde, Gilpin (2001, 93–96) aportó a esta corriente haciendo referencia a la necesidad de un hegemon benévolo, que pueda evitar los conflictos y reforzar el cumplimiento de acuerdos internacionales. Los Estados luchan por tener una hegemonía en el orden mundial, la cual es considerada como la fuerza que da estabilidad al sistema. Acorde a esta perspectiva, el orden se forma en base a la cantidad de potencias que coexisten, por lo

que puede ser unipolar, bipolar o multipolar. El neorrealismo estudia el orden internacional desde una mirada Estado-céntrica, utilitaria y positivista.⁵

Desde finales de los 90 y con el declive de la hegemonía estadounidense, se ampliaron los debates sobre el orden mundial (Acharya 2014, 2017; Gamble 2009). Los espacios dejados por Estados Unidos abrieron la posibilidad para que otros actores tengan distintos nichos de influencia, tanto a nivel político como económico (Ayllón Pino 2015, 136–137).⁶ En la nueva arquitectura internacional cobraron relevancia las entidades privadas, la sociedad civil, los organismos internacionales, las regiones, entre otros.

Aquí surgieron los aportes constructivistas sobre el orden mundial, que cuestionan la idea de que la anarquía sea algo exógeno a los Estados y dada de manera natural. Al contrario, este tipo de análisis consideran que el sistema y el orden internacional son construidos y muchas veces consensuados, ya sea a través de influencias internas o externas (R. W. Cox y Sinclair 1996, 91–93). Una de las preguntas claves sobre el orden mundial es si los actores con menos poder pueden realmente oponerse al consenso global o si están sujetos a la estructura impuesta por las grandes potencias (Rennstich 2017, 11). En la tercera sección de este capítulo se desarrollan con mayor amplitud algunos elementos críticos sobre este tema.

Los mismos debates sobre la anarquía dieron cabida al concepto de gobernanza, que está relacionado con quién y cómo se gobierna el mundo en ausencia de una autoridad global. Unos de los pioneros en hablar sobre la gobernanza global fueron Rosenau y Czempiel (1992, 2-3) mediante el libro *“Governance without Government: Order and Change in World Politics”*. Los autores presentaron una mirada de la gobernanza basada la teoría de regímenes, en donde la solución para la ausencia de un gobierno es que los Estados soberanos cooperen entre sí a través de la creación de reglas e instituciones.

Su definición de gobernanza partió del concepto de Krasner sobre los regímenes, quien mencionaba que son un “conjunto implícito o explícito de principios, normas, reglas, y procedimientos para la toma de decisiones alrededor de los cuales las expectativas de los actores convergen”. Desde este punto de vista, los actores internacionales podrían compartir intereses, agendas y beneficios de cooperar. Rosenau y Czempiel ampliaron un poco su

⁵ La cooperación según el realismo y el neorrealismo es una herramienta política que es utilizada en función de los intereses de los Estados (Morgenthau 2015, 147).

⁶ La globalización es otra de las razones por las que se han modificado las relaciones internacionales y el orden mundial, y no únicamente el declive de la hegemonía estadounidense. Esta “nos hace cambiar la forma en lo que pensamos el comportamiento de los Estados”, los cuales pueden responder a las exigencias globales de liberalización económica o decidir proteger sus intereses nacionales (Gamble y Payne 2003, 49).

comprensión de los regímenes al considerarlos como “mecanismos regulatorios en una esfera de actividad que funcionan efectivamente aun cuando no se les haya otorgado una autoridad formal” (1992, 5, 8). En este sentido, la gobernanza se diferencia del gobierno ya que esta persigue objetivos comunes que pueden ser formales o informales, los cuales no necesitan de una vigilancia constante para su cumplimiento (Buzdugan y Payne 2016, 2).

Aunque la gobernanza se muestra como una forma de gerenciar y liderar un mundo sin gobierno, existen algunas limitaciones sobre esta mirada. Una de ellas es que la idea de cooperar y tener beneficios compartidos oculta las relaciones de poder e intereses económicos, securitarios y geopolíticos de los acuerdos establecidos. Es por esta razón que autores como Mawdsley (2018a, 193) y Sogge (2009, 11–13) mencionan que los regímenes han servido para justificar las intervenciones de actores racionales y para mostrarlas como neutras o de carácter técnico a través del discurso. Este aparente tecnicismo hace que alejen los debates políticos de los discursos de la cooperación, de lo cual hablaremos con mayor detalle más adelante. De aquí se desprende la necesidad de ampliar los análisis de la gobernanza para conocer quiénes están detrás de los procesos políticos, cómo lo hacen y con qué fines.

Otro de los aspectos que queda fuera de la gobernanza entendida desde la teoría de regímenes es que esta va más allá de los aspectos organizacionales, ya que comprende también procesos de estructuración ideacional y de conocimiento. Para Murphy (2000, 796) “en la era contemporánea, las normas ejercen poder no solo por su validez, [...] sino porque los actores internacionales se convencen de lo que es correcto y de su validez”. Por lo tanto, coincidimos en la definición presentada por Rosenau y Czempiel sobre la gobernanza, en relación a su carácter normativo, regulador, y de autoridad (formal e informal), pero añadimos que esta es una forma de construir marcos de referencia y racionalidades comunes, en donde existen relaciones de poder e intereses definidos.⁷

Las organizaciones internacionales, incluyendo la UE, son actores clave para el establecimiento de un orden mundial y una gobernanza. Desde la cooperación internacional se trata de crear un conjunto de normas e ideas sobre el desarrollo, y de configurar una estructura de relacionamiento mundial con distintas jerarquías.⁸ Con la finalidad de entender

⁷ Buzdugan y Payne (2016, 3) mencionan que a la gobernanza así como la interpretan Rosenau y Czempiel hay que darle un toque constructivista.

⁸ En este documento se hace referencia a las organizaciones internacionales en general, aunque existen debates sobre las estrategias de relacionamiento y asociación multilaterales y regionales. Según Keohane (1990, 731) el multilateralismo es “una relación coordinada entre tres o más partes, acorde a un conjunto de normas o principios”.

de mejor manera el rol que tiene la cooperación de la UE en la construcción de un modelo de gobernanza global, en esta sección se analizan tres aspectos: 1) la gobernanza como una forma de despolitizar las ideas y el conocimiento; 2) las estrategias de gobernanza y circulación de las ideas; y 3) la gobernanza multinivel y el regionalismo.

1.1.1 Gobernanza y despolitización del conocimiento

Entre otras cosas, la gobernanza puede servir para esconder los intereses que están detrás las decisiones políticas. Uno de sus objetivos principales es alejar al ciudadano común y a varios actores del Sur de los procesos de elaboración de estrategias políticas. Es así que en los espacios de toma de decisiones y de configuración de la arquitectura del sistema de cooperación, solo participa un grupo reducido de expertos, técnicos y miembros de las élites político económicas (Stone 2017).⁹ Esto hace que las discusiones mantenidas en el seno de instituciones como la UE, la OCDE y Naciones Unidas (NNUU), se sitúen muy distantes y ajenas a la realidad, intereses y conocimiento de aquellos sobre los que recaen las decisiones políticas.

Los acuerdos alcanzados internacionalmente tienden a ser presentados como productos consensuados, técnicos y libres de intereses políticos (neutros). A través de ellos se delimita qué es un problema, cómo puede ser solucionado y quiénes son los llamados a intervenir. En las últimas décadas, las recetas globales para superar el subdesarrollo han estado relacionadas con el acceso a mercados, la adquisición de capacidades técnicas y la obtención de recursos financieros (Hudson y Dasandí 2014, 238–239). La despolitización es en parte la exclusión de actores políticos en decisiones que se muestran como consensuadas.

Con el pasar del tiempo, este tipo de políticas e ideas se han vuelto el sentido común sobre el desarrollo, dejando de lado las discusiones sobre las imperfecciones de los mercados, la ideología e intereses de los actores y las condiciones bajo las cuales se asignan los recursos. En otras palabras se ha despolitizado el discurso, entendiéndose por este término a los procesos mediante los cuales se distancia a la política de los debates políticos y se “oculta de

A su vez, el regionalismo puede ser considerado como una forma de multilateralismo que tiende a crear acuerdos formales y organizaciones fuertes. Adler define al regionalismo como una forma de “multilateralismo duro”, e incluso hace referencia a la conformación de identidades regionales. Cabe mencionar que el multilateralismo (ej. NNUU, GATT, OMC, entre otros) y el regionalismo (ej. UE, Comunidad Andina de Naciones, entre otros) pueden ser considerados como modelos competitivo (Renard 2016). Mayor información sobre este debate puede encontrarse en los textos de Hettne y Ponjaert (2014), Renard (2016) o en Vivares (2013).

⁹ No se incluye un número de página en la cita de Stone y de otros textos de este documento, debido a que algunos de ellos corresponden a libros electrónicos en formato e-pub o documentos digitales que no contienen un número de página.

las decisiones políticas aquello que puede generar conflicto” (Profant 2019, 98). La despolitización es utilizada por los donantes como estrategia para promover una ideología de mercado y para difundir un modelo de pensamiento dominante.

Lo contrario a la despolitización son los debates y la deliberación política. Al ser la política de carácter dialógico siempre existen corrientes que se oponen, aunque luego una de ellas llegue a establecerse como consensuada o dominante. Para Hay (2014a, 296), la política es el “proceso dentro y a través del cual instancias específicas de lo universal, omnipresente, inevitable, e inherente al conflicto entre amigos y enemigos, son fijadas con autoridad, singularidad y sobre todo finalidad”.

Dicha definición parte de lo que escribe Schmitt (2013, iv) en su libro *The Concept of the Political*, en donde la autoridad es la forma en la que se resuelven los conflictos, por lo que tiene mucho que ver con el poder y la gobernanza. Sin embargo, en la despolitización aquello que se muestra como consensuado elimina la dualidad de posiciones que entran en debate. La despolitización oculta los puntos de vista contrarios en la política y muestra una sola realidad. Es particularmente la puesta en evidencia de los discursos alternativos, además de quién y cómo se ejerce la autoridad, lo que trae de vuelta los debates políticos sobre el desarrollo.

Aunque la despolitización forma parte de las discusiones académicas contemporáneas, este concepto ha sido utilizado desde hace más de un siglo. Profant (2019, 98) indica que el mismo Marx lo menciona en su libro “*On the Jewish Question*” publicado en 1844, aunque no es sino hasta los años 90 que cobran fuerza los cuestionamientos sobre el distanciamiento entre los debates discursivos y las acciones políticas. Bourdieu (1998, 76–79) desde la sociología estructuralista hace referencia al concepto *illusio*, que puede relacionarse con la ilusión que crean los actores de cooperación cuando se muestran altruistas y esconden sus intereses utilitaristas.

Por su parte, Foucault (2010, 17, 46) desde la filosofía nos habla del poder que tienen los regímenes de verdades y las racionalidades de los procesos políticos. El autor reconoce que los políticos pueden direccionar a los individuos y a una sociedad sin necesidad de utilizar la fuerza sino a través las ideas y los argumentos racionales (Souza Ramos 2011, 47). Ambas definiciones nos sirven para entender la despolitización como una forma de gobernanza que esconde los intereses y las relaciones de poder, a través de la construcción y fijación de racionalidades y argumentos específicos. Quien define qué alternativa es la mejor opción tiene poder sobre el resto de actores.

En las últimas décadas, la despolitización ha sido abordada desde diversos ámbitos de la EPI, incluyendo la cooperación para el desarrollo, en donde tenemos a autores como Horký (2011) y Hout (2012). También hay estudios sobre la despolitización realizados por autores que utilizan el neogramscianismo (Bøås y McNeill 2012; Souza Ramos 2011) y el poscolonialismo (Profant 2019) en sus investigaciones. Sus aportes coinciden en que existe una red de expertos y políticos encargada de legitimar y dar una apariencia benévola al discurso liberal, así como a las ideas y valores occidentales. La despolitización se ocupa de analizar las redes de conocimiento creadas para legitimar discursos y acciones políticas, así como de cuestionar la aparente neutralidad de las políticas globales.¹⁰

Varios de los actores globales en temas de desarrollo (UE, Banco Mundial, OCDE, entre otros) comparten objetivos relacionados con la ideología neoliberal (Horký 2011, 122) y en sus discursos dejan de lado los problemas y las asimetrías de las políticas de mercado. Ellos posicionan al neoliberalismo como una forma efectiva de eliminar la pobreza (Hout 2012, 406), mediante el uso de ilusiones discursivas y eufemismos para sus prácticas políticas. Algunas de ellas son las estrategias de buena gobernanza y los estándares de eficiencia relacionados con la desregulación de economías locales.

Este tipo de racionalidades han sido utilizados por la UE desde sus inicios. El mismo Tratado de la Unión Europea (TUE), que es el instrumento orientador de las acciones de política interna y externa de la región europea, menciona lo siguiente:

La UE contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho Internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas” (Art. 5).¹¹

Detrás de este tipo de planteamientos están algunas verdades como el libre comercio, el derecho internacional y los derechos humanos (Sotillo Lorenzo 2017, 430). Aquí no se hacen evidentes los conflictos de intereses y las potenciales contradicciones entre libre comercio y desarrollo. Precisamente el hablar de despolitización en casos como este implica abrir el debate a cuestionamientos de aquello que se muestra como la mejor opción.

¹⁰ Detrás de las redes de conocimiento se encuentran los académicos, expertos de organismos multilaterales, y personal técnico de los países beneficiarios, quienes reproducen las verdades y el conocimiento impartido por los donantes.

¹¹ Tratado de la Unión Europea, de 7 de febrero de 1992, suscrito por el Consejo de las Comunidades Europeas y por la Comisión de las Comunidades Europeas, a partir de ahora TUE.

Otro ejemplo del discurso despolitizador de la UE puede tomarse del Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo para el período 2014-2020, que indica que la UE “tiene por objeto reducir la pobreza en los países en desarrollo, así como fomentar un desarrollo económico, social y medioambiental sostenible, la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y la buena gobernanza”.¹² En el mismo, llegan a establecerse los mecanismos de ayuda para el desarrollo que serán utilizados en diferentes áreas geográficas, las modalidades de distribución de fondos, los problemas globales y regionales, y en general las políticas para superar el subdesarrollo y la pobreza.

Los instrumentos de esta naturaleza no están sujetos a negociación en los países receptores de ayuda, por lo que los beneficiarios tienen poco que decir frente a las políticas y programas de cooperación europeos. La despolitización es una forma de gobernar e imponerse sobre otros actores sin su participación y en varios casos con su consentimiento. Sería bastante difícil que alguno de los países del Sur rechace un ofrecimiento de fondos de cooperación de la UE, que usualmente están acompañados de un paquete de ideas y recetas sobre la economía política.

1.1.2 Difusión, transferencia y circulación de políticas e ideas

¿Cómo pasan, circulan y se difunden las políticas a través de las fronteras y actores?, es una pregunta que la academia se ha planteado desde hace algunas décadas. Las respuestas a este cuestionamiento han sido abordadas disciplinas como Sociología, Política Pública, Relaciones Internacionales y Economía Política Internacional, entre otras. Gran parte de la información producida hasta el momento ha venido acompañada de una terminología relacionada con las transferencias, intercambios internacionales, aprendizaje, difusión, movilidad de políticas, circulación de ideas, entre otros (Vauchez 2013, 9). A pesar de su aparente similitud, cada concepto ha sido estudiado desde distintos enfoques teóricos y metodológicos.

Al igual que en otros ámbitos de la EPI, en la cooperación para el desarrollo existen políticas e ideas que atraviesan las fronteras nacionales. Con frecuencia, esto se logra gracias al apoyo de intermediarios conocidos como agentes de transferencia, *brokers* de conocimiento o emprendedores de ideas, entre los que se encuentran los organismos internacionales. Ellos son los encargados de compartir ideas sobre el orden mundial, relacionamiento institucional

¹² Reglamento (UE) n.º 233/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo para el período 2014-2020

y políticas socioeconómicas (Vauchez 2013, 13). Entre los instrumentos políticos, técnicos y normativos que comparten están las políticas globales para el desarrollo, herramientas de diseño y gestión de programas y proyectos, así como los mecanismos de evaluación y seguimiento.

Porto de Oliveira y Pimenta de Faria (2017, 20) realizan una breve síntesis de los enfoques desde los que se estudia el traspaso de políticas. Por un lado, tenemos las perspectivas de carácter racionalista en donde se encuentran la “transferencia” y la “teoría de la difusión”. Este tipo de análisis suelen estar centrados en comparaciones positivistas y causales, aunque desde hace más de una década se han empezado a hacer estudios sobre difusión desde el constructivismo (Bulmer, Dolowitz, Humhreys et al. 2007, 13). En contraposición a estas propuestas están los estudios críticos de la transferencia y la difusión, en donde aparece un concepto que es tomado de la Sociología Institucional francesa que es el de “circulación de políticas”. Los análisis de este tipo son de carácter más ecléctico y muchas veces utilizan métodos cualitativos o mixtos (Porto de Oliveria y Pimenta de Faria 2017, 20). A continuación, se presentan algunas de las características de los enfoques mencionados.

Primero, los estudios de “transferencia” son unos de los más conocidos en este campo, y surgieron en la década de los 80 y 90 desde el ámbito de las Políticas Públicas. Los aportes a esta corriente partieron de la Escuela Anglo Americana, de la mano de David Dolowitz y Marsh como unos de sus principales exponentes (Porto de Oliveria y Pimenta de Faria 2017, 16). Acorde a estos autores, la transferencia se define como el “conocimiento de cómo las políticas, los arreglos administrativos, las instituciones y las ideas de un entorno político (pasado o presente) son usados en el desarrollo de políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en otro entorno político” (Bulmer, Dolowitz, Humhreys et al. 2007, 19). Los arreglos pueden darse en la transferencia hacia adentro y hacia afuera de los gobiernos.

Richard Rose (1991, 27) también contribuye a este campo de investigación y vincula a la transferencia con las políticas basadas en evidencia. Al respecto, el autor menciona que los tomadores de decisiones pueden buscar en la “canasta política” de otros para tomar aquella evidencia que pueda serles útil.¹³ La evidencia a ser obtenida son las lecciones de cómo solucionar problemas a través de una fiel copia de modelos; la imitación con adaptaciones; la combinación de políticas de diferentes contextos; o la creación de nuevas políticas en base a las ya existentes.

¹³ Traducido de *garbage can model*.

Usualmente la transferencia es un proceso lineal y racionalista en donde las políticas se comparten entre un emisor y un receptor. Este tipo de estudios tienen al Estado como unidad de análisis, a lo que Vauchez (2013, 10) llama “nacionalismo metodológico”. Dichos aportes se miden en función del éxito o fracaso de la transferencia, que responde tanto a los intereses tanto del emisor como del receptor.

Una de las principales críticas sobre los estudios de transferencia es que no consideran que las políticas están expuestas a los contextos sociales, interpretaciones, cambios, adaptaciones y modificaciones en el lugar en el que son aplicadas (Stone 2012, 487). En otras palabras, se cuestiona la falta de consideración de las dinámicas de los lugares en donde se transfieren las políticas y de las configuraciones ideacionales que pueden surgir desde los receptores. Más adelante se profundiza la mirada crítica de la transferencia y la difusión política.

Segundo, la difusión se estudia desde miradas constructivistas y se centra en los mecanismos o estrategias a través de los cuales se comparten las políticas. Strang (1991, 325) define a la difusión como “cualquier proceso en donde la adopción previa de un acuerdo o práctica por un grupo poblacional altera la probabilidad de adopción de una práctica para quienes no la adoptan”. Börzel y Risse (2016, 53) hacen una clasificación de los mecanismos de difusión y los dividen en dos tipos. Por un lado, identifican las estrategias de difusión racional, entre las que están: 1) la coerción; 2) incentivos o sanciones; 3) competencia; y 4) aprendizaje de lecciones. Por otro lado, hacen referencia a mecanismos que están relacionados con la construcción de significados intersubjetivos e imaginarios colectivos, entre los que tenemos: 5) la socialización y persuasión; 6) emulación; y finalmente 7) la mímica. Mientras la transferencia pone énfasis en los resultados medidos en términos de éxito y el fracaso, la difusión se enfoca en los procesos y mecanismos de transferencia.

Tercero, como una crítica a los modelos lineales (de arriba hacia abajo) sobre la difusión y la transferencia de ideas se encuentran los estudios sobre la “circulación de políticas”. Este tipo de análisis provienen de la Sociología de la Acción Pública y del Institucionalismo Sociológico de Francia. La circulación “trata de separar lo que se entiende por transferencia como algo unidireccional y racional que va de un actor hacia otro. La circulación de políticas considera que las ideas fluyen en diferentes sentidos, en donde existen diferentes variables con distintos grados de relacionamiento”. Ésta “toma en cuenta la existencia de diferentes actores, que no son simples receptores de ideas, sino que las reconfiguran, cambian e

interpretan. Este concepto también hace referencia al poder y como éste puede conformar una estructura que incide en las relaciones” (Visier 2019). La circulación toma en cuenta que tanto los emisores como receptores de políticas tienen agencia en el proceso de traspaso de políticas.

La circulación puede también ser entendida como un conjunto de ideas que construyen un imaginario o estructura de forma no lineal. Esta perspectiva estudia tanto la transferencia de políticas duras (condicionadas) como suaves (voluntarias y muchas veces relacionadas con la ideología). Además, considera que existe una red de actores que están involucrados en los diferentes procesos políticos, tales como las organizaciones internacionales, empresas, redes de conocimiento, organizaciones no gubernamentales (ONG), entre otros (Tulmets 2014, 10). Mientras la difusión y transferencia se centran en el Estado, la circulación considera distintos niveles de análisis. Dichos análisis son realizados desde diversas perspectivas teórico metodológicas.

Finalmente y como parte de los estudios críticos, Stone (2012) se enfoca en el rol que desempeñan las redes de conocimiento y los organismos internacionales en la transferencia ideológica y política. La autora hace alusión a la “transferencia de conocimiento” y considera que ésta va más allá de la “transferencia de políticas”. Ella identifica, además, algunos elementos que quedan fuera de los análisis tradicionales sobre este fenómeno, tales como el poder y la ideología, y menciona que el conocimiento transmitido está sujeto a traducción y construcción de nuevos significados. Acorde a la mirada de la autora, los procesos de transferencia son una forma de gobernanza o direccionamiento, en donde los organismos internacionales juegan un papel protagónico. Ellos contribuyen a la configuración de modelos de órdenes mundiales y jerarquías de relacionamiento internacional.

Son precisamente la perspectiva de Stone sobre la transferencia y la circulación de políticas la que nos pueden ayudar a comprender el rol que cumple la UE en la configuración de un imaginario sobre la gobernanza y el orden mundial. Europa promueve el traspaso de valores, estándares, ideas, políticas, que contribuyen a la construcción de un orden internacional. Sus estrategias de circulación ideacional tienden más a la utilización del consenso que de la coerción o el condicionamiento, ya que prefiere socializar sus políticas y fijar estándares a ser emulados. Al respecto, Börzel y Risse (2016, 51) mencionan que la UE hace más cuando “se sienta ahí y espera que otros emulen y localicen sus diseños institucionales”. Con esta frase se refiere al regionalismo europeo, que se desarrolla en la siguiente subsección.

1.1.3 Gobernanza multinivel y regionalismo

El estudio de las teorías de la gobernanza multinivel y el regionalismo ayudan a comprender en este trabajo doctoral porqué coopera la UE con la Comunidad Andina de Naciones y cómo influye en la construcción del bloque regional sudamericano. Para ello, se realiza a continuación una revisión de algunas aproximaciones teóricas y conceptos que más adelante serán útiles para responder las interrogantes planteadas.

En sus inicios, los estudios de gobernanza multinivel de la UE se explicaban como la cesión de soberanía de los Estados en niveles supranacionales. Aquí, la necesidad de transferencia de poder y coordinación intergubernamental era una respuesta a la dependencia mutua o interdependencia que de los actores estatales en un mundo globalizado (Hay 2014b, 32–33). Por esta razón, se hacía necesario crear una instancia para resolver problemas comunes en diferentes ámbitos como comercio, seguridad, migración, entre otros.

Posteriormente, este tipo de análisis dejaron de centrarse en la UE y empezaron a indagar cómo podía darse la gestión política mundial fuera del espacio europeo. Este tipo de gobernanza toma en consideración a una red de actores estatales y no estatales, aunque se mantiene de cierta manera la idea del Estado soberano. Una de las premisas más importantes de la gobernanza multinivel es que la red permite una gestión más efectiva de las relaciones sociales, a través de actores a nivel global, regional, nacional y local. Aquí, intervienen organismos internacionales, entidades regionales, instituciones de gobierno, ONG, actores privados, entre otros (Haas 2015, 221-226). Este tipo de gobernanza parte de la premisa de que una mejor coordinación en distintos niveles puede maximizar las bondades de la globalización.

En la práctica, la gobernanza multinivel es aplicada por la UE en sus programas de cooperación internacional. A nivel global, la región europea mantiene vínculos con instituciones como Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, entre otras, que tienen gran influencia en la construcción de las políticas e ideas sobre el desarrollo. A nivel regional, la UE tiene relaciones comerciales y de cooperación con entidades como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés), la Comunidad del Caribe (CARICOM por sus siglas en inglés), por mencionar algunos ejemplos (Börzel y Risse 2016). En el ámbito local mantiene iniciativas

de cooperación con casi todos los países del mundo (Fredrik Söderbaum y Van Langenhove 2005), así como con actores privados y de la sociedad civil.

Las regiones son uno de los niveles constitutivos del orden internacional, a través de los cuales se puede ejercer una gobernanza. Existen diferentes explicaciones sobre el origen de las mismas como proyecto político. Una de ellas está ligada a la creación de estructuras supranacionales a partir de acuerdos interestatales, que apoyan la liberalización de mercados y la creación de políticas comunes. Esta mirada hace énfasis en la apertura comercial y se plantea como una herramienta complementaria a las políticas neoliberales promovidas desde instituciones como la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Perrota 2013, 25). El mismo BID menciona que el regionalismo “se [inserta] en un marco de reforma de políticas que fomenta la economía de mercado en un ambiente institucional democrático y moderno” (2002, 37).

Esta corriente sobre la integración regional surgió en la década de los 90 bajo el nombre de “Regionalismo Abierto” o “Nuevo Regionalismo” (NR). Daniela Perrota (2013, 25) resume algunas de las características del NR en lo siguiente: 1) complementariedad con el sistema de comercio multilateral; 2) promoción de niveles de participación mínimos del Estado, limitados a las políticas que facilitan el intercambio y promueven inversiones; y 3) participación de actores privados y económicos en las decisiones sobre liberalización y comercio. Desde el NR se trata de ejercer una gobernanza multinivel en función del proyecto liberal dominante. El Regionalismo Abierto ha sido impulsado por la UE en contextos regionales como el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) desde hace varias décadas, lo cual es analizado con mayor detenimiento en los capítulos 2 y 3 de este trabajo.

Otra forma de estudiar el regionalismo se relaciona con el papel que tienen las regiones en la reconfiguración del orden mundial. Aquello se hace desde algunos enfoques y miradas constructivistas, que se detallan a continuación. Primero, el Nuevo Enfoque Regionalista o *New Regionalist Approach* (NRA) menciona que la UE ha jugado un rol importante en la creación de actores regionales, que sustituyen de cierta manera al viejo bilateralismo. En el nuevo orden, las regiones tienen agencia y son capaces de establecer acuerdos con otras entidades, tanto públicas como privadas (Söderbaum y Van Langenhove 2005, 257). La existencia de las mismas no se contrapone a los Estados, pero contribuye a la creación de contrapesos en el sistema internacional.

El NRA se centra en los procesos de conformación de regiones, a lo que se denomina “regionalización”. Según Hettne y Söderbaum (2004, 34), el concepto tiene que ver con la “integración, cooperación, complementariedad y convergencia”. La configuración regional no depende únicamente por los Estados, sino de actores dentro y fuera de las mismas, entre los que están la sociedad, organizaciones internacionales, los mismos Estados, entre otros (Vivares 2014, 24). Por lo tanto, la regionalización depende de influencias tanto endógenas como exógenas a las regiones.

El NRA estudia también el regionalismo desde la conformación de identidades, a lo que define como “regionidad” o *regionness*. Cuando se avanza a la configuración de una identidad conjunta, entendida desde los valores compartidos, normas y en ocasiones políticas, entonces se habla de regionidad. En este sentido, las instituciones regionales son consideradas como portadoras de las normas, prácticas y valores de la comunidad (Riggirozzi 2011, 6). A mayor cohesión o conformación identitaria existe también mayor regionidad.

El NRA no pone énfasis en la efectividad para alcanzar el regionalismo como lo hace el Regionalismo Abierto, sino en el proceso de reconfiguración del orden mundial a través de las regiones (Hettne y Ponjaert 2014, 119). Por consiguiente, la gobernanza europea no solo está relacionada con los vínculos multinivel a escala global sino con la creación de nuevos actores. Esta perspectiva ve la regionalización de una manera un tanto optimista, ya que lo considera como una forma de dar pluralidad al sistema internacional.

Segundo, el *World Order Approach* (WOA) o Enfoque de Órdenes Mundiales se centra en el estudio de la relación entre la globalización, la regionalización, y el multilateralismo, tomando en cuenta algunos aspectos como el poder y la hegemonía (Vivares 2014, 22). La distribución desigual de poder ocurre tanto en la globalización como en las regiones, en donde también puede tener cabida la hegemonía. Cabe mencionar, que esta mirada de las relaciones internacionales da mucha importancia a las ideas e ideología como una fuente de poder. Los conceptos y método de análisis del Enfoque de Órdenes Mundiales provienen de la teoría neogramsciana, la cual menciona que el complejo Estado-sociedad configura las regiones y da forma al orden mundial (Gamble y Payne 2003, 47,56).

Tercero, el regionalismo pos liberal o pos hegemónico se estudia como contestatario a las políticas unilaterales de Estados Unidos y los países del Norte. Nace como una reacción al rol minimalista del sector público, por lo que el Estado recobra un protagonismo en la provisión de servicios sociales e incluso en actividades económicas. Los casos de la Unión

Sudamericana de Naciones (UNASUR) en 2008, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) en 2004 ejemplifican las configuraciones regionales de este tipo (Rojas Aravena 2021, 150–151). Tanto el enfoque pos liberal como el pos hegemónico son similares ya que la hegemonía estadounidense estuvo ligada a los procesos de liberalización económica y a las políticas del Consenso de Washington. La diferencia, es que el primero estudia usualmente aspectos relativos al comercio y a las políticas económicas, y el segundo incluye otros aspectos como la seguridad.

Pese a que existen otras miradas útiles para estudiar el regionalismo en Latinoamérica, son las perspectivas mencionadas las que mejor nos explican el papel que tienen la UE en la configuración de otras regiones (véase tabla 1.1). Por un lado, el Regionalismo Abierto nos permite entender que la UE ha impulsado procesos de integración en la CAN y Mercosur, basados en la apertura comercial, así como en procesos de liberalización interna y externa. El interés europeo para apoyar la creación y consolidación de instituciones regionales, con objetivos principalmente liberales se ve reflejado en las asignaciones de cooperación realizadas a la CAN y Mercosur.

Por otro lado, desde las miradas que provienen de enfoques constructivistas se puede analizar cómo la UE ha sido un actor influyente en la conformación de regiones y la modificación del orden mundial. Para ello, ha hecho uso de la cooperación internacional y de la creación de imaginarios que la sitúan como un referente a ser emulado. El mismo Comisionado Europeo para el Comercio, Pascal Lamy menciona: “el regionalismo europeo está disponible de manera gratuita. ¡Úsenlo!” (Lenz 2013, 211). En el capítulo 3 se amplían los análisis las relaciones entre la UE y los regionalismos sudamericanos.

Tabla 1.1 Perspectivas de regionalismo

Aproximación teórica	Ontología, Epistemología, Unidad de Análisis y Método	Premisas	Autores
Regionalismo Abierto o Nuevo Regionalismo	<ul style="list-style-type: none"> · Ontología: Actores racionales. Realidad objetiva · Epistemología: Positivista. Relación sujeto-objeto y leyes de validez universal · Método: Análisis económicos que buscan encontrar relaciones causales o correlaciones. · Unidad de Análisis: Estados aunque se reconoce la existencia de otros actores 	<ul style="list-style-type: none"> · Extrovertido y abierto. · Muy ligado a los procesos neoliberales de la globalización y complementario al sistema multilateral de comercio. · El regionalismo sirve para sellar reformas de mercado del Consenso de Washington a nivel regional. · Emerge de las dinámicas al interior de las regiones. · Se enfoca en el comercio, aunque pueden existir otros objetivos. 	<p>Banco Interamericano de Desarrollo (2002); Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1994)</p>
Nuevo Enfoque Regionalista (<i>New Regionalist Approach</i> NRA)	<ul style="list-style-type: none"> · Ontología: Realidad social construida · Epistemología: Constructivista. Las regiones son procesos de construcción social. Separación sujeto-objeto (factores exógenos y endógenos) · Método: Histórico · Unidad de análisis: Estado, mercado, sociedad y actores externos 	<ul style="list-style-type: none"> · La conformación de regiones tiene motivaciones tanto endógenas (intereses de actores locales) como exógenas (la globalización) · Es multidimensional (no solo económica) e interdisciplinaria · Se centra en los procesos de construcción de regiones y en la agencia que tienen las mismas en el escenario internacional · Estudia la relación entre la globalización y las regiones · Hace referencia a las identidades regionales (<i>regionness</i> o "regionidad"). · El regionalismo es una forma de estructurar la Economía Política Internacional global y de volver a los debates políticos. La política es dialéctica y el regionalismo aparece como una posición contrapuesta a la globalización y muchas veces al neoliberalismo. · Mirada optimista del regionalismo, ya que este puede ser una forma de configurar un orden mundial más plural. 	<p>Hettne (2003); Hettne y Söderbaum (2004); Söderbaum y Van Langenhoeve (2005); Hettne y Ponjaert (2014); Söderbaum (2015)</p>

Fuente: Elaborado por el autor con información de Jäger, Horn y Becker (2016); Gómez Mera y Barrett (2012); Perrota (2013); Vivares (2013b).

Aproximación teórica	Ontología, Epistemología, Unidad de Análisis y Método	Premisas	Autores
Enfoque de Órdenes Mundiales (<i>World Order Approach</i>)	<ul style="list-style-type: none"> · Ontología: La realidad es mediada y es una abstracción · Epistemología: Constructivista. Contexto dependiente de jerarquías y procesos. Énfasis en cambio social. No separa al sujeto del objeto de estudio. · Método: Histórico, análisis de discurso. · Unidad de análisis: Fuerzas sociales (complejo Estado-sociedad) 	<ul style="list-style-type: none"> · Estudia la relación entre globalización, regionalización y multilateralismo · Es multidimensional y no solo económica · Utiliza la teoría neogramsciana y analiza el regionalismo en función de conceptos como la hegemonía y el poder. · El regionalismo es una forma de competir en un contexto globalizado (posicionamiento estratégico); y es una respuesta a los cambios en el orden mundial. · Mirada un poco pesimista del regionalismo, ya que este siempre responde al poder, intereses y hegemonía de las élites regionales, que pueden ser cooptadas por las globales. · La regionalización al igual que la globalización es desigual en su impacto. 	Gamble y Payne (2003); Gamble (2007)
Regionalismo Post-Hegemónico y Regionalismo Post-Liberal.	<ul style="list-style-type: none"> · Ontología: Los intereses regionales son construidos. · Epistemología: Constructivista · Método: Estudio de procesos de configuración regional. Análisis comparados. · Unidad de análisis: Estados 	<ul style="list-style-type: none"> · El regionalismo es una respuesta contra la hegemonía global y el neoliberalismo. Critica la inserción obediente en la globalización. · Hay una repolitización y procesos contra hegemónicos en Sudamérica. · Recuperar autoridad del Estado frente al mercado. · Es un proyecto solidario y de cooperación entre Estados, en donde también existen valores y principios. · Multidimensional (no solo económico). · El liderazgo y el poder son una forma de explicar los proyectos regionales. · Preocupación por los asuntos sociales y asimetrías del desarrollo · En una región hay elementos tanto materiales como ideacionales 	Riggirozzi y Tussie (2012, 2018); Riggirozzi (2011); (Sanahuja 2009)

Fuente: Elaborado por el autor con información de Jäger, Horn y Becker (2016); Gómez Mera y Barrett (2012); Perrota (2013); Vivares (2013b).

1.2 Ideologías de la cooperación y el desarrollo

De manera histórica, la cooperación ha estado ligada al pensamiento económico dominante (Lo- Brutto 2017, 57). También ha sido clave para establecer un sistema de normas, ideas e instituciones que gobiernan las relaciones entre distintos actores. Luego de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos utilizó la ayuda internacional para apoyar a otras potencias aliadas y para conformar marcos de referencia sobre qué tipo de soluciones se necesitan para alcanzar el desarrollo (Gamble 2014, 13).¹⁴

Los marcos de referencia ideológicos (gobernanza ideológica) han sido impulsados desde instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (Masujima 2012, 17); y también por organismos como el CAD de la OCDE, la UE, entre otros. Pese a que dichas entidades representan los intereses de determinados actores y Estados, también han contribuido para que se mantenga un modo de regulación y pensamiento neoliberal desde hace más de cuatro décadas. El neoliberalismo como ideología política económica, se basa en un modelo de gobernanza que considera que la forma más eficiente de gestionar la economía es a través de la libre competencia y la limitada intervención del Estado en las actividades económicas (Palley 2013, 1–2). Aquí, la autoridad de las naciones es relegada ante las decisiones de los mercados y los actores privados.

Las intervenciones de la UE en el terreno de la cooperación han combinado la ideología neoliberal con el bienestar social y protección al ambiente. Además, la parte europea ha tratado de limitar los condicionamientos al entregar ayuda internacional (al menos de manera directa), a diferencia de otros actores como Estados Unidos y China. Existe evidencia de que instituciones multilaterales impulsadas por Estados Unidos luego de la Segunda Guerra Mundial han cooperado con países en desarrollo a cambio de implementación de programas de ajuste estructural, como se muestra en el capítulo 5. Al no tener una historia de intervenciones militares y por haberse convertido en el cooperante más grande del mundo en años recientes, se conoce a la UE como potencia normativa o superpotencia silenciosa (Orbie 2012, 24–28). La UE se caracteriza por ser una entidad que utiliza formas de poder blando para implementar un modelo de pensamiento liberal. En los siguientes capítulos se analiza

¹⁴ El término “cooperados” es mencionado por Ayllón Pino (2011, 101), quien hace referencia al rol subordinado que tienen los países beneficiarios de ayuda para el desarrollo en el establecimiento de políticas de cooperación globales. Existen pocos espacios a nivel internacional en donde se pueden escuchar las “voces del Sur”, entre los que se encuentran el G77, la Cumbre del Sur, entre otros.

cómo la UE mezcla la cooperación para el desarrollo con la promoción del libre comercio de manera bilateral y regional.

Al ser el más grande cooperante del mundo, la UE tiene gran influencia en la configuración ideológica del sistema de cooperación, que suele estar de la mano de recomendaciones políticas o condiciones de apertura comercial. Se entiende por ideología a un conjunto de valores, ideas y creencias que son conformadas a través de procesos de interacción social (Flowerdew 2018, 2-3). La ideología hace posible la existencia de un orden mundial particular, así como de modelos y normas de la cooperación y el desarrollo. Debido a que el neoliberalismo ha estado en boga por más de cuatro décadas, se ha vuelto “sentido común” de las relaciones internacionales (Fairclough 2018, 16), o como dice Foucault se convierten en “régimenes de verdad” o verdad incuestionable (Souza Ramos 2011, 47).

La UE está presente en casi todos los espacios de debate de políticas, normas e ideas sobre la cooperación internacional y desarrollo a nivel global. El bloque europeo es la única región del planeta que participa en reuniones de la CAD-OCDE, Organización Mundial del Comercio (OMC), entre otros (Verschaeve y Orbie 2016, 512–513). Además, es capaz de incidir en las estrategias nacionales de cooperación a través de su diálogo bilateral con distintos países. A mayor interacción existe una mayor capacidad de incidir en aspectos político normativos.

En esta sección analizaremos cómo las distintas formas del pensamiento neoliberal han permeado en la cooperación y el desarrollo, y que forman parte del modelo de gobernanza de la UE. La explicación presentada inicia en los años 80 con la transición de la ideología keynesiana a las políticas neoliberales en materia de desarrollo. Posteriormente, se presenta el ligero cambio ideológico sobre los mercados desde los años 90, en donde se permite un medido gasto social direccionado por los organismos internacionales. Luego se estudia la creación de agendas globales para el desarrollo desde inicios del siglo XXI, con un gran enfoque en las finanzas y la facilitación del acceso a recursos monetarios a través de la cooperación. Todas estas etapas mantienen una ideología similar, aunque con distintos matices, que es lo que se analiza a continuación.

1.2.1 Una cooperación y desarrollo orientados hacia el mercado

Hasta finales de los años 70 los organismos internacionales, incluyendo a las entidades de cooperación, tenían el rol de crear normas para regular el intercambio entre países y controlar las fuerzas del mercado. En aquel entonces todavía no se promovía un intercambio

globalizado y primaba el comercio transfronterizo. Sin embargo, ya en los años 80 las empresas de los países desarrollados habían adquirido grandes capacidades productivas, por lo surgió el interés político y económico de ampliar los mercados. El rol que asumieron los organismos internacionales en este contexto pasó de impulsar el comercio transfronterizo (bilateral) a promover un comercio global (Sassen 2012, 4-5).

La expansión de las empresas de países del Norte requirió de modificaciones políticas e ideológicas sobre el comercio, que fueron materializadas a través del neoliberalismo como doctrina económica dominante. Tanto el neoliberalismo como su predecesor el liberalismo consideran que la forma más eficiente de generar crecimiento económico es a través del comercio sin restricciones estatales, así como de las inversiones de capital. Acorde a esta perspectiva, las inversiones promueven el desarrollo económico y crean efectos de “chorreo” o “derrame”, en donde el dinero pasa de las empresas a las economías locales, generando una suerte de beneficios compartidos (Kamat 2010, 44). Las instituciones financieras y los organismos internacionales han sido el móvil de dicha ideología, tanto a través de los programas de ajuste estructural como de la condicionalidad de la ayuda y créditos para el desarrollo.

Esta transición ideológica, se legitimó a través de argumentos en contra del modelo keynesiano predominante desde la Segunda Guerra Mundial. Tras la crisis petrolera de los años 70, se argüía que el keynesianismo no tuvo la capacidad de dar respuesta a problemas económicos, tales como el excesivo endeudamiento, las altas tasas de inflación y el desempleo. Entonces, el modelo que sostuvo el *boom* económico de la Europa de la posguerra, se volvió el principal responsable de la inestabilidad financiera global (Payne y Phillips 2014, 22). Aquello condujo a un cambio en las ideas de política económica global, en donde la intervención estatal y los estímulos del keynesianismo debían ser reemplazados por mayores libertades para el mercado (Jakupec 2018, 62).

El conjunto de políticas en materia económica impulsadas en los años 80 fue llamado por Williamson (1999) como “Consenso de Washington” una década más tarde, y se resumen en lo siguiente:

- (i) disciplina presupuestaria; (ii) priorización del gasto público y re-direccionamiento de los subsidios; (iii) reforma fiscal o de impuestos; (iv) tasas de interés determinadas por el mercado; (v) tasas de cambio competitivas; (vi) libre intercambio; (vii) liberalización de la inversión extranjera directa; (viii) privatización de las empresas públicas; (ix) desregulación y

abolición de las regulaciones que impiden el ingreso de mercados, o que restringen la competencia; y (x) seguridad jurídica para la propiedad privada.

La diferencia entre el liberalismo y el neoliberalismo es que el segundo va más allá del libre intercambio y abarca privatizaciones, desregulación financiera, contratos de servicios por parte de entidades públicas, alianzas público privadas, entre otros (Ruckert 2008, 102). Ambos modelos tienden a limitar al máximo el rol del Estado en la economía, así como a incrementar y facilitar la participación de actores privados.

El posicionamiento de los mercados sobre los gobiernos nacionales creó un tipo de gobernanza a través de mercados. Aquí se hace referencia al rol minimalista del Estado, que entrega servicios públicos a través de actores privados e implementa grandes recortes al gasto público (Rhodes 1996, 653-654). De hecho, Stoker (1998, 17-18) menciona que la palabra “gobierno es algo que habría sido difícil de vender en una economía privatizada y liderada por los mercados, por lo que se elige la gobernanza”. Por lo tanto, en el neoliberalismo la gobernanza puede ser considerada como una forma de posicionar la ideología de mercado.

Esta perspectiva generó profundos cambios en la estructura económica de países del Sur. A finales de la década de los 80, cerca de 70 países en vías de desarrollo habían sido empujados a implementar Programas de Ajuste Estructural de la mano del FMI. Ellos recibieron asistencia para la implementación de políticas relacionadas con la desregulación financiera y el libre comercio, como una forma de promover sus exportaciones. Dicha receta fue útil en pocos casos, como el de países del este asiático, teniendo efectos adversos en América Latina y África Subsahariana. Ambos bloques tuvieron balanzas comerciales negativas y un excesivo endeudamiento como resultado de los ajustes implementados (Siddiqui 2012, 12, 22). El mismo Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE denomina a los años 80 como una etapa de “crisis y depresión para muchos países en vías de desarrollo” (Droesse 2011, 51).

A pesar de que el telón de fondo de la cooperación suele ser la ideología neoliberal, Jakupek y Kelly (2015, 2) consideran hay actores como la UE que continúa utilizando estrategias mercantilistas (2015, 2). Al respecto, los autores mencionan hay un estrecho vínculo entre la cooperación y las estrategias comerciales. La cooperación sirve para subsidiar e impulsar las exportaciones de países desarrollados; ya sea a través de incentivos o condicionamientos. Este aspecto se estudia con mayor profundidad en los siguientes capítulos.

Lo que ocurre con la UE podría estar más relacionado con el neomercantilismo que con el mercantilismo (que tiene una mirada Estado-céntrica), debido a que es un actor supranacional que impulsa su producción y el comercio (Hettne 2014, 205–219). Como se analiza en el resto de este trabajo doctoral, aquello no resulta contradictorio al neoliberalismo imperante. Para los receptores de recursos de donaciones y cooperación se aplican políticas de mercado, con limitada intervención estatal, subsidios y regulación; mientras que la parte europea mantuvo cierto proteccionismo a las importaciones y en ocasiones utiliza la cooperación para conseguir contratos para sus empresas. Este aspecto se desarrolla con mayor detalle en el capítulo 6.

La relación entre la ideología neoliberal y la cooperación es incluso anterior a la constitución de la Unión Europea como organismo en 1992. La Comunidad Económica Europea (CEE), predecesora de la UE, impulsó acuerdos de comercio y cooperación con las ex colonias de África, Caribe y el Pacífico (ACP). Con el ingreso de España y Portugal a la CEE a mediados de los 80 se ampliaron las relaciones con América Latina y otros contextos regionales. Los acuerdos implementados desde finales de los años 80 eran muy similares a los Programas de Ajuste del Banco Mundial, e incluyeron componentes de créditos y donaciones (Hurt 2003, 143, 162). De la mano del modelo neoliberal para el desarrollo, Europa inició un proceso de apertura hacia el mundo y su camino como actor global del desarrollo.

Bajo la justificación de la eficiencia de los mercados y de la libre competencia, el neoliberalismo sustituyó al keynesianismo y se volvió la norma de la economía política internacional. Esta ideología de carácter racionalista se convirtió en la verdad incuestionable de cómo los países pueden alcanzar el desarrollo, y ha sido sellada a través de acuerdos, convenios, cartas de intención y regímenes globales. Sus premisas fueron transmitidas del Norte hacia el Sur con una gran fuerza, con la participación activa de organismos internacionales, entre los que se encuentran las instituciones de Bretton Woods y la UE.

La cooperación para el desarrollo ha sido una de las herramientas que facilitan la circulación de ideas neoliberales y la configuración de una ideología hegemónica de gobernanza. En el capítulo 5 se puede apreciar con mayor detalle el nexo entre la ideología liberal y la cooperación, a través del uso de mecanismos como el apoyo presupuestario y los condicionamientos de ajustes político económicos para la asignación de recursos.

1.2.2 Un enfoque de mercado con un rostro social

Los años 90 se caracterizaron por algunos cambios al modelo de desarrollo neoliberal. Las impopulares medidas tomadas durante la década anterior impulsaron modificaciones en el pensamiento económico. Entonces, surgió la corriente llamada *New Development Economics* o “Nueva Economía del Desarrollo”, en donde el desarrollo no dependía únicamente de la acumulación de recursos sino también de cambios organizacionales. Esta perspectiva prestaba atención a los factores requeridos para producir capital, como son las instituciones, la información y los incentivos (Droesse 2011, 54-55). La gobernanza pasó del liderazgo de los mercados a un direccionamiento ejercido por organismos internacionales.

Es así que los organismos de cooperación dieron un giro hacia la planificación, el control, el monitoreo y la dotación de incentivos para la aplicación de políticas cercanas a la lógica neoliberal. Primero, se esperaba que las instituciones internacionales tuvieran un papel activo en la planificación y el seguimiento de los recursos de ayuda para el desarrollo, ya que se atribuyó que parte de los errores de la década pasada provinieron de la falta de supervisión en la gestión financiera. Segundo, dichas instituciones debían actuar como entidades de transferencia de información, conocimiento y capacidades técnicas a socios y beneficiarios. Tercero, la cooperación vino a ser considerada como un premio o incentivo para los países que implementaban las medidas o ajustes recomendados por organismos internacionales, así como una herramienta para corregir algunas externalidades negativas del mercado (Droesse 2011, 54–55; Meier 2005, 126). El nuevo enfoque promovió una planificación “desde arriba” (Meier 2005, 118), con estrategias de desarrollo pensadas y dirigidas por los mismos financiadores.

En la misma década, el neoliberalismo tuvo algunas reformas de carácter social, aunque se aplicaron los mismos principios macroeconómicos de los años 80. Uno de los aspectos principales de esta transición fue que el sistema se abrió al gasto social, principalmente en áreas como salud, educación e infraestructura. No obstante, se esperaba que el gasto sea manejado con “prudencia”, para que los montos de deuda e inflación se mantuvieran bajos (Ruckert 2008, 107). Los principios aplicados estaban en contra del incremento de tributos nacionales y aranceles a importaciones, y al contrario se promovieron medidas de reducción de la carga tributaria. Acorde a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo —UNCTAD por sus siglas en inglés— (2002, 25–27), este tipo de políticas limitaron la posibilidad de los gobiernos para adoptar medidas contra cíclicas en tiempos de recesión y para generar alternativas para luchar contra la pobreza.

El cambio político e ideológico coincidió con la entrada en vigencia del TUE el 1 de noviembre de 1993,¹⁵ en el cual se incorporaron políticas de cooperación bajo el Título XVII. Sobre este tema existen tres aspectos que fueron priorizados:

- i) el desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo, y particularmente de los más desfavorecidos; ii) la inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial, iii) y la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo (Tratado de la Unión Europea, Art. 130).

Tanto la inserción en la economía mundial como la lucha contra la pobreza tuvieron como fundamentos los mismos preceptos neoliberales del Consenso de Washington.

Sobre lo armoniosa que pudo resultar la inserción de los países en vías de desarrollo a los mercados globales, existe evidencia de que se liberalizaron los mercados financieros antes de que existan instituciones con capacidades suficientes para controlar la deuda pública y privada (UNCTAD 2002, 29). Como resultado, varias naciones de Asia y Latinoamérica volvieron a entrar en recesión, producto de la acelerada desregulación financiera. En estos países (sin contar con China) las balanzas comerciales negativas tuvieron una baja de casi en tres puntos porcentuales, desde los años 70 a los 90, y el Producto Interno Bruto (PIB) cayó en un 2% (Siddiqui 2012, 15–16). El modelo económico impulsado por organismos internacionales trajo desequilibrios financieros en varios de los receptores de créditos y asistencia.

En base a la misma perspectiva de desarrollo, aparecieron algunas innovaciones de la cooperación europea. Entre ellas están el Sistema de Estabilización de los Ingresos y Exportaciones y la Facilidad Especial para el Sector Minero (STABEX y SYSMIN respectivamente por sus siglas en inglés).¹⁶ Este tipo de mecanismos proveían recursos de cooperación como compensación frente a las fluctuaciones de los precios de la producción agrícola y minera, principalmente exportada desde países de ACP hacia Europa (Cox, Koning, Hewitt et al. 1997, 6; Comisión Europea 2018b). La intención detrás de ambos

¹⁵ Tratado de la Unión Europea, de 7 de febrero de 1992, suscrito por el Consejo de las Comunidades Europeas y por la Comisión de las Comunidades Europeas, a partir de ahora TUE

¹⁶ Entre 1986 y 1995 se asignaron cerca de seis mil millones de ecu (equivalentes a euros en la actualidad) para ambos programas, incluyendo pocos países fuera de África, Caribe y el Pacífico. Ambos instrumentos iniciaron en los años 80, y continuaron durante los 90 (A. Cox, Koning, Hewitt et al. 1997, XV, 6).

programas era la de corregir las externalidades negativas de los mercados, aunque estaban ligados a la voluntad y condicionamientos del donante.

Aunque su origen es anterior a los años 90, la UE también utilizó el mecanismo de financiación conocido como ayuda atada a créditos o *blending*, que mezcla donaciones con préstamos. En 1997, el *blending* representó el 9,1% del total de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) europea. Casi el 70% de los fondos entregados bajo esta modalidad provinieron del Banco Europeo de Inversiones (Cox, Koning, Hewitt et al. 1997, 16–17). Hay dudas de si este mecanismo beneficia más al donante que a los beneficiarios, debido a que usualmente se adquieren bienes o servicios provenientes de Europa con los recursos adquiridos.

El nuevo enfoque del desarrollo puso mucho énfasis en la agencia, direccionamiento y gobernanza que debía ejercerse desde los organismos internacionales sobre receptores de financiamiento. Para ello, se otorgó una amplia confianza a las capacidades técnicas y objetivas de dichas instituciones sin prestar mayor atención a las contradicciones del paradigma neoliberal. Algunas de las contradicciones son 1) la idea de liberalizar los mercados financieros y a la vez controlar el endeudamiento; 2) el enfoque en la prudencia fiscal, que priorizaba pagos de deuda frente a políticas de lucha contra la pobreza (UNCTAD 2002, 27–28); y 3) la confianza en el financiamiento externo como medida para superar el subdesarrollo, sin observar las tasas de interés o las condiciones bajo las que se entregaban recursos. El neoliberalismo con rostro social hizo énfasis en la implementación de un modelo que había probado tener muchas asimetrías, pero que fue maquillado con un gasto prudencial y la asignación de fondos de cooperación.

1.2.3 La financiarización de la cooperación y las agendas neoliberales del desarrollo

El neoliberalismo con un rostro social continuó hasta el inicio del siglo XXI. A partir del 2007, la cooperación para el desarrollo pasó de estar centrada principalmente en la corrección de algunas externalidades del mercado, a incrementar su enfoque en las finanzas y la participación de nuevos actores en el desarrollo (Gabas, Ribier y Vernières 2017, 9). La justificación para este cambio estuvo relacionada con los limitados recursos de las instituciones públicas de países del Norte para hacer frente a problemas globales. Por este motivo y para solucionar asuntos como la pobreza, se requirieron aportes de entidades privadas, recursos de países del Sur, ONG, entre otros. En teoría, el sumar esfuerzos para

cubrir brechas de financiamiento podía acelerar los procesos y etapas del desarrollo en economías subdesarrolladas y emergentes.

La consolidación de un nuevo paradigma de cooperación centrado en las finanzas se ha llevado a cabo a través de construcción e implementación de agendas globales. Aquí se encuentran dos grandes pilares del desarrollo moderno, que son los Objetivos de Desarrollo del Milenio —ODM— (2000), y su agenda sucesora los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas —ODS— (2015). Ambas agendas tienen varios ejes de intervención, como son la eliminación de la pobreza, salud y bienestar, educación, equidad de género, acceso a un trabajo decente, sostenibilidad ambiental, entre otros. De ellas se desprenden algunos acuerdos temáticos como el Consenso de Monterrey (2002); la Conferencia sobre el Cambio Climático de París —COP 21— (2015); la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (2015), por mencionar algunos ejemplos. Los últimos hacen referencia a las necesidades financieras, medios y pasos inmediatos para dar cumplimiento a los objetivos y metas de los ODS y ODM.

Las agendas globales no solo homogeneizan y universalizan los problemas, sino que identifican que la forma de solucionarlos es mediante una gobernanza y el direccionamiento adecuados. Tales instrumentos parten de la premisa de que los países subdesarrollados están inmersos en una trampa, de la cual solo podrán salir a través del financiamiento y ayuda externa (Hudson y Dasandí 2014, 241). Acorde al UNCTAD, se requiere incrementar la inversión de dinero para alcanzar los ODS en cerca de 2,5 billones de dólares por año, y en 13,5 billones de dólares para dar cumplimiento al Acuerdo de París COP 21 (The Economist 2016).¹⁷ En términos un poco más generales, la brecha actual de financiamiento para lograr los ODS es 20 veces mayor de lo que se obtiene con recursos de ayuda oficial (Gabas, Ribier y Vernières 2017, 9). Por esta razón, parece casi una consecuencia lógica el pensar que deben movilizarse fondos de todas las fuentes posibles para satisfacer las necesidades de inversión mundiales.

De aquí surgió la idea de que la cooperación podría servir como un puente entre los países en desarrollo y los mercados financieros. Según Palley (2013, 2–4) la mano invisible detrás de los mercados es una forma eficiente de invertir el ahorro y distribuir el riesgo por varias razones. Primero, existe la premisa que los actores privados transfieren superávits

¹⁷ Se ha traducido el término trillones estadounidenses (10^{18}) al español, que equivale a billones o 10^{12}

económicos hacia los países que necesitan recursos, conectando así la oferta con una demanda insatisfecha. Otra de las premisas de este enfoque es que los mercados financieros son altamente eficientes, ya que invierten recursos en los sectores que son más productivos y con mayor rentabilidad. Finalmente, el autor menciona que la mejor manera de distribuir el riesgo se consigue a través de la creación de una amplia cartera de prestatarios, o como se diría comúnmente “sin poner los huevos en una sola canasta”. Tales razones justifican la existencia de mecanismos de ayuda ligada a créditos.

El nuevo paradigma que da a las finanzas un rol privilegiado en la economía es también conocido como “financiarización” o “neoliberalismo financiero” (Palley 2013, 2). Es por esta razón que autores como Mediavilla y García-Arias (2019, 2) llaman a los nuevos acuerdos globales como “Agendas Neoliberales para el Desarrollo”. Otra de las definiciones de financiarización es “el rol incremental que toman las razones financieras, los mercados financieros, los actores financieros, y las instituciones financieras en la operación de las economías domésticas e internacionales” (Mawdsley 2018b, 265). La financiarización es también el paso de la economía real (extracción, manufactura y servicios) a una economía de las finanzas, en donde se encuentran la banca, aseguradoras, capitales de riesgo, entre otros (Mawdsley 2018b, 265). El cambio en la dinámica de la cooperación ha requerido de un conjunto de racionalidades, normas, imaginarios, instituciones y de una gran cantidad de recursos puestos al servicio del sector financiero.

Pese a que el neoliberalismo financiero data de décadas anteriores, este no llega a su apogeo sino hasta los inicios del siglo XXI. Dicha variación del neoliberalismo se desarrolló primero en países del centro y se encuentra en proceso de ampliación en la periferia. Su rápida evolución se puede evidenciar en el incremento del valor nominal de los derivados comerciados (que representaron la mayor cantidad de transacciones financieras de países de la OCDE), que pasó de “30 billones de dólares en 1994, [a] 80 billones de dólares en el 2000, y 270 billones de dólares en el 2005”. Para poner estas cifras en un contexto más amplio, las transacciones comerciales transnacionales en el 2006 eran de 14,4 billones de dólares, y la inversión extranjera de 8,2 billones de dólares en el 2003 (Sassen 2012, 8–9).¹⁸ El crecimiento tan vertiginoso del capitalismo financiero ha sido posible gracias a la falta de regulación Estatal e internacional sobre las finanzas.

¹⁸ Se ha traducido el término trillones estadounidenses (10^{18}) al español, que equivale a billones o 10^{12} . Lo mismo se hace en todo el documento.

Al igual que en los países desarrollados este tipo de procesos han tenido un marcado crecimiento en el resto de las economías del mundo. Acorde al *World Investment Report 2018* del UNCTAD (12–13), las inversiones de portafolio y deuda en el Sur Global superaron los 400 mil millones en el 2017, cuando en el 2005 no llegaban a la cuarta parte de este monto. Tales inversiones se relacionan con la compra de acciones, bonos o activos financieros, mientras que la deuda son principalmente préstamos de la banca privada y pública. Ambos representaron el 42% del total de recursos externos que recibieron los países menos adelantados, y el 33% de los fondos externos para países de renta media, del 2007 al 2013.

El incremento de los negocios financieros vino acompañado de algunos riesgos. La falta de regulación y el alto endeudamiento de actores públicos y privados originó una nueva crisis en el 2008 (Estay 2018, 109–111). Entonces, lo que debía ser corregido por la autorregulación de los mercados, requirió del rescate financiero y apoyo estatal a empresas y bancos privados. La respuesta del sistema internacional frente a esta situación fue casi nula, en donde de manera paradójica se ratificó el rol liberalizador de los organismos internacionales (Estay 2018, 109–111). En momentos en los que se requería que los Estados retomen el control frente a la especulación y la desregulación financiera, se institucionalizó la gobernanza de actores privados sobre las finanzas, a través de la creación y ratificación de normas y agendas globales para el desarrollo.

A partir del nuevo paradigma financiero se han diseñado e implementado programas y proyectos de cooperación destinados a cubrir las necesidades de recursos. Es así que del 2005 al 2013, se entregaron créditos concesionales de cooperación por 12,5 mil millones de dólares, y únicamente en el 2013 por un monto de 1,8 mil millones de dólares (Pereira 2017, 13). En el mismo año se asignó un total de 27 mil millones de dólares de AOD por parte de los países del CAD, monto similar al asignado en el 2017 (OCDE 2018). Pese a que los créditos concesionales apenas representaron el 7% de la AOD a nivel mundial, lo que se cuenta como ayuda no incluye los créditos apalancados de organismos multilaterales y entidades privadas. También hay casos que no fueron registrados como ayuda para el desarrollo, por no cumplir con el requerimiento del 25% de concesionalidad o donación de la

CAD- OCDE (Pereira 2017, 13).¹⁹ Las cifras presentadas dan señales de que en la cooperación ha empezado a penetrar la lógica de operación del neoliberalismo financiero.

Siguiendo la dinámica de incremento de las actividades financieras, la UE ha orientado sus estrategias de ayuda internacional hacia la utilización de mecanismos crediticios desde hace más de una década. La función de las donaciones es ahora la de “apalancar” recursos de inversores públicos y privados a gran escala, lo cual se ha logrado a través de la creación de Facilidades de Inversión en el Este de Europa en el 2008, Asia en el 2012, África en el 2015, y América Latina en el 2010 (Comisión Europea 2019). Un ejemplo del nivel de apalancamiento son los 36 euros en créditos que obtiene la Facilidad de Inversión para América Latina y el Caribe (LAIF por sus siglas en inglés) por cada euro de cooperación invertido como donación o asistencia técnica. En junio de 2016, la UE tenía proyectos de *blending* en ejecución con aportes de cooperación por 2,2 mil millones de euros, cuya financiación total ascendía a los 47,7 mil millones de euros (Pereira 2017, 17,24). En este tipo de créditos solo se contabilizan como AOD los aportes de cooperación de la UE (cuando cumplen con el techo de concesionalidad establecido por la OCDE), más no los fondos apalancados.

El siglo XXI se caracteriza por la gobernanza de las finanzas en la economía. La llegada de inversores y prestamistas en diferentes contextos se justifica en función de los ODS y ODM, y es un proceso que debe ser supervisado por organismos internacionales. Durante las casi dos décadas transcurridas hasta el momento, el subdesarrollo ha sido enmarcado como un problema de falta de recursos, en donde se trata de aislar cualquier posible intervención estatal para regular los flujos financieros (Mediavilla y Garcia-Arias 2019, 6). Como resultado, las finanzas han crecido de manera acelerada e incluso han llegado a establecerse como un nuevo paradigma en la cooperación y el desarrollo

1.3 EPI crítica y neogramscianismo

El neoliberalismo en sus diferentes formas nos muestra una visión homogénea y universal de la realidad. Al igual que el resto de teorías positivistas busca encontrar explicaciones racionales sobre la economía política a por medio de leyes generales (Pietraś 2018, 51).

Acorde a esta perspectiva, el desarrollo se concibe desde arriba y a través de una serie de normas y regímenes globales, relacionados con las libertades que deben tener los mercados

¹⁹ El cálculo de los montos de concesionalidad en la AOD se modificó en el 2018 y es posible que en los próximos años se establezca una nueva métrica. Sobre los recientes debates sobre este tema se puede encontrar información en Alonso, Aguirre y Santander (2018).

en la economía (Viotti y Kauppi 2013, 147). Pese a que las ideas programáticas y estructurales del neoliberalismo son desarrolladas por un selecto grupo de actores, en algo parecido a clubes ideacionales o de inteligencia del desarrollo, al final son presentadas como universales y consensuadas.

A esto se suman un conjunto de jerarquías y niveles de autoridad global que constituyen el sistema de gobernanza de la cooperación y el desarrollo. Las ideas que son la base de este sistema se muestran usualmente como neutras (libres de intereses políticos), aunque llevan consigo relaciones de poder, asimetrías, intereses y contradicciones. Es por esta razón que varios autores críticos (Bøås y McNeill 2012; Gamble 2014; Masujima 2012; Strange 1994; Stone 2012, 2017) hacen referencia a la necesidad de traer de vuelta los debates políticos a la economía. Al respecto, Strange (1994, 218) menciona:

El punto central de estudiar Economía Política Internacional en lugar de relaciones internacionales es de entender más ampliamente los límites convencionales de las políticas, y los conceptos convencionales de quién se involucra en las políticas, además de cómo y por quién el poder es ejercido para influenciar los resultados.

Las perspectivas críticas tratan de explicar y cuestionar aquello que no forma parte de los debates académicos tradicionales, y son consideradas como radicales, progresivas, heterodoxas y no hegemónicas. Ellas se nutren del conocimiento generado desde varias disciplinas y teorías, que provienen tanto de epistemologías positivistas como reflectivistas (Ravenhill 2009, 10-11).

El neogramscianismo de Cox forma parte de tales corrientes, y es una alternativa académica para vincular lo político y lo económico. Su eje de estudio son las contradicciones y conflictos de las relaciones internacionales, enfocándose en las fuerzas sociales que entran en disputa y las estructuras ideacionales que resultan de ello (Sinclair 1999, 8). Los organismos internacionales como la UE tienen un rol importante en la configuración material e ideológica de las estructuras globales y por lo tanto del orden mundial. En esta sección, se complementan los análisis críticos sobre la gobernanza europea presentados hasta el momento con algunos conceptos de la teoría neogramsciana.

Las miradas críticas permiten cuestionar aquello que está establecido en el mundo de la ayuda para el desarrollo. Haciendo referencia a Gramsci, los autores Mediavilla y Garcia- Arias (2019, 6) dicen que la cooperación (a la cual llaman capitalismo filantrópico), “es un instrumento de apoyo al consenso, en relación a las políticas del más poderoso, usado por las

élites para controlar a los mercados y a los trabajadores, y cuya función principal es la de desviar la atención de la desigual distribución de la riqueza”. De manera similar, Bourdieu (1998, 5) menciona que los regalos gratuitos no existen y que la cooperación es tan sólo una forma de ganar capital económico, social, cultural y simbólico. El capital simbólico otorga estatus, influencia y poder a los donantes (Morvaridi 2012, 1194). Los recursos entregados por los donantes dejan en deuda a los receptores (de manera simbólica) y posicionan a los países del Norte como benefactores o salvadores.

A continuación, se revisan y presentan algunas de las definiciones neogramscianas que se relacionan con el mundo de la cooperación, y son contrastadas con algunos conceptos ya revisados en este capítulo. Primero, se estudia la creación de una estructura ideacional global como parte de procesos históricos, a lo que Cox denomina como estructura o bloque histórico. La cooperación para el desarrollo contribuye a la circulación de ideas y racionalidades que conforman dichas estructuras y sostienen imaginarios colectivos sobre el desarrollo. Luego, se analizan los procesos de configuración de un sistema de ordenamiento de las potencias (orden mundial) dentro de las mismas estructuras, por lo que puede haber períodos hegemónicos y no hegemónicos. Finalmente, se estudia el rol que tienen los organismos internacionales y la cooperación para el desarrollo, y en el establecimiento de la hegemonía, gobernanza, y relaciones de poder. Las instituciones utilizan la ayuda internacional como una herramienta para alcanzar sus fines, así como para construir modelos de gobernanza político económicos. En cada una de las subsecciones presentadas se analiza el papel de la cooperación europea en la conformación de imaginarios compartidos.

1.3.1 Bloque histórico, despolitización y circulación de ideas en la cooperación²⁰

En la Conferencia de Naciones Unidas sobre las tendencias emergentes de la Economía Política Internacional de 1993, Cox mencionó lo siguiente sobre un bloque histórico:

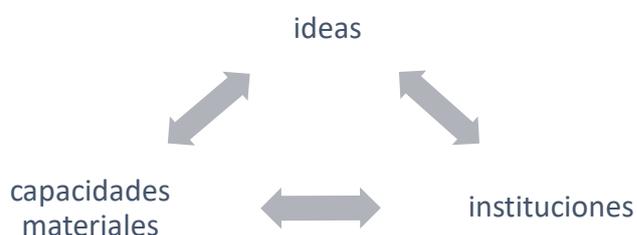
La noción de un marco de acción o una estructura histórica es un cuadro particular de la configuración de fuerzas. Esta configuración no determina acciones de una manera directa y a veces mecánica, pero impone presiones y limitaciones. Los individuos y grupos pueden moverse con las presiones o resistirlas y oponerse a ellas, pero no pueden ignorarlas. Hasta el punto que pueden resistir con éxito las estructuras históricas prevalecientes y apuntalan sus acciones con una alternativa que emerge de las fuerzas, de una estructura rival (Sinclair 1999, 8).

²⁰ En este trabajo se utilizan como sinónimos los términos de estructuras históricas y bloque histórico, tal como lo hace Robert Cox en el libro “Poder y orden mundial” (1986, 145).

Gramsci tomó el concepto de bloque histórico de Sorel, quien lo interpreta como una “colectividad subjetiva”, que puede bloquear procesos revolucionarios o reformistas. Dichas estructuras funcionan como un marco referencial que evita que existan formas de organización que luchen contra el orden establecido. En la colectividad subjetiva es importante la creación de consensos y estándares sobre el orden social (Cox 1983, 167). En un bloque histórico se acepta quienes gobiernan, sus ideas sobre el desarrollo y sus instituciones. Las jerarquías internacionales también forman parte de un bloque histórico.

Existen tres tipos de fuerzas que interactúan para la conformación de un bloque histórico que son las capacidades materiales, las ideas y las instituciones (véase fig. 1). Las capacidades materiales son tecnológicas, físicas, financieras, entre otras. Luego están las ideas, y son entendidas como las nociones y comprensiones colectivas del mundo, las cuales tienen un carácter intersubjetivo y son consideradas como “imágenes del mundo social”. Finalmente, tenemos a las instituciones, en donde están los organismos internacionales, que son el medio para lograr la hegemonía (Sinclair 2016, 513). Las últimas no solo están conformadas por materiales, oficinas, equipos, y personas, sino por las ideas y normas impulsadas por sus directivos y personal (Bo 2018, 58). Los tres tipos de fuerzas están interconectadas en la configuración de las estructuras históricas.

Figura 1.1. Fuerzas sociales



Fuente: Sinclair (2016, 213).

Un ejemplo de ello es la democracia liberal y el sistema de relaciones internacionales impulsado por Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial. La estructura normativa e ideológica del sistema fue impulsada como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la

Organización del Transatlántico Norte (OTAN), entre otros. A este bloque histórico se conoce como *Pax Americana* (R. W. Cox 1987, 211–219) .

La conformación de bloques históricos se analiza en tres distintos niveles que son las fuerzas sociales, los Estados y los órdenes mundiales. Las fuerzas operan en cada uno de estos niveles, aunque sin tener límites fijos. A diferencia de las teorías positivistas, el neogramscianismo reconoce la existencia de actores no estatales al hacer estudios políticos (Cox 1986, 120).

En el primer nivel están las relaciones sociales de producción, que constituyen la base innegable que producen las fuerzas sociales en la forma de clases y movimientos sociales — [ej.] feminismo, ecologismo— en las cuales los cambiantes procesos de producción juegan un papel clave (Vivares 2013, 13).

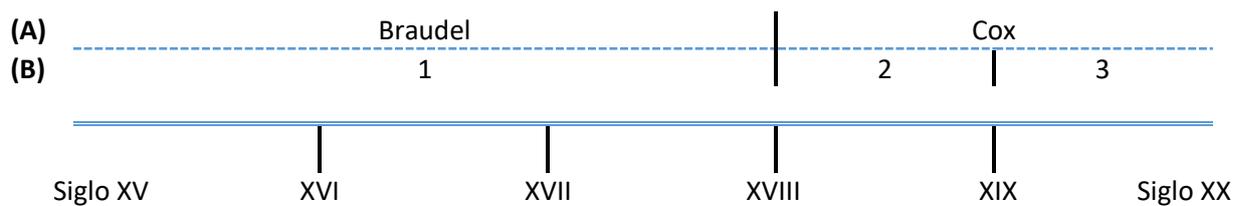
Cuando las fuerzas sociales representan los intereses de las élites, éstas pueden llegar a configurar formas estatales (Montúfar 2004, 268). Cox hace referencia al “complejo Estado-sociedad” como parte de un mismo ensamble. Por este motivo, ni la sociedad civil ni las clases dominantes pueden ser separadas del Estado, ya que juntas forman una superestructura. Asimismo, cuando las fuerzas sociales atraviesan fronteras nacionales y representan los intereses de las élites transnacionales, pueden llegar a dar forma a los órdenes mundiales (Sinclair 2012, 514–516). Los últimos serán revisados con mayor detenimiento en la siguiente subsección.

Cox utiliza el método de estructuras históricas para estudiar la creación de bloques. Al elaborar su propia metodología toma algunos elementos de análisis de historiadores como Carr y Braudel. Por un lado, Carr (1961, 24-25) decía que la historia son imaginarios o “comprensiones imaginarias” sobre eventos en determinados sucesos o períodos. Braudel por su parte hacía referencia de cómo las estructuras mentales no determinan, pero de cierta forma limitan la actividad de los humanos mediante marcos de referencia esenciales (Germain 2016, 538). En base a las contribuciones de ambos autores, Cox configura la idea de estructuras o bloques históricos, que está compuesta por marcos referenciales o estructuras mentales durante ciertos períodos de tiempo.

El neogramscianismo también toma prestados los conceptos de períodos de corta y larga duración de Braudel. En los primeros, los cambios en las relaciones sociales e internacionales pueden darse en algunos años o décadas y no implican un cambio en el orden mundial. En los segundos, los cambios en los imaginarios colectivos se suscitan manera muy lenta y

toman siglos en manifestarse. En éstos sí ocurre un cambio en el orden internacional (Gillon 1999, 70). En la figura 1.2 se muestran los períodos de larga duración estudiados por Braudel y Cox. Braudel (1958, 733) analiza el período conocido como *Pax Británica* (quien utiliza este términos es Cox) en que se impuso el capitalismo británico, durante los siglos XV, XVI y XVII. Cox (1987, 211) por su parte estudia el final del dominio británico y el inicio de la hegemonía estadounidense conocida como *Pax Americana*. En cada uno de ellos hay variaciones en los marcos de relacionamiento entre grupos dominantes y subordinados, así como en las relaciones de poder.

Figura 1.2. Períodos de larga duración y coyunturas: la ontología braudeliiana en Cox



Fuente: Gillon (1999, 70).

La cooperación para el desarrollo tiene un conjunto de expertos y herramientas que contribuyen a mantener ideas globales sobre el desarrollo y por ende los bloques históricos. A través de la transferencia de capacidades técnicas, se comparten también racionalidades y discursos dominantes. Los discursos son a su vez apoyados por políticos y académicos, y se materializan en regímenes globales sobre cooperación y desarrollo, como los ODS y los ODM. En buena parte, las políticas que circulan en el entorno global están relacionadas con la ideología neoliberal (Stone 2012). El conjunto de redes de conocimiento mediante el cual se transfieren y difunden políticas se conoce como “intelectuales orgánicos” en el neogramscianismo (Bieler 2005, 517–518). Ellas contribuyen a la creación y mantenimiento de ideologías despolitizadas.

La UE aporta al mantenimiento de un bloque histórico mediante la creación de consensos con las élites globales y la construcción de imaginarios compartidos. Entre los espacios utilizados para difundir sus ideas están los foros y reuniones de toma de decisiones en instancias globales, como NNUU, CAD-OCDE, Banco Mundial, entre otros. Adicionalmente está el relacionamiento entre funcionarios de la UE con representantes de países en desarrollo, a través de encuentros interministeriales, interparlamentarios, intercambio de expertos, entre otros. Tales espacios son propicios para la transferencia o circulación de ideas.

Además, se encuentran algunos instrumentos políticos que resumen el pensamiento político de la UE y las ideas sobre el bloque histórico que pretende construir, entre los que tenemos:

- El Tratado de la Unión Europea (1993, fecha en que entró en vigencia).
- El Consenso Europeo sobre el Desarrollo (2005).
- El Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo para el período 2014-2020.
- La Estrategia Global Europea de Política Exterior y Seguridad (2016).
- Nuevo Consenso Europeo en Materia de Desarrollo. Nuestro Mundo, Nuestra Dignidad, Nuestro Futuro (2017).

Las políticas contenidas en cada uno de ellos crean una serie de estándares que ordenan y dirigen las relaciones de cooperación y desarrollo a nivel global. Además y debido al gran alcance que tiene la cooperación europea, cualquier estrategia pensada desde este organismo para sus socios, tienen implicaciones directas en casi todo el planeta. Aunque no podemos hoy en día hablar de un mundo dominado por la UE, sin duda es un actores influyente en el orden contemporáneo, en un momento de transición del bloque *Pax Americana*. En el capítulo 2 se profundizan los análisis sobre este tema.

1.3.2 Hegemonía, orden mundial y gobernanza

Hay una estrecha relación entre la hegemonía y la conformación de un bloque histórico. Acorede Cox (1986, 168), un bloque histórico es el espacio temporal en que las ideas de un grupo dominante prevalecen sobre las de otros, ejerciendo una hegemonía. El autor toma el concepto de hegemonía de Antonio Gramsci, quien lo utiliza para describir una forma de relaciones sociales en donde los grupos de poder son capaces de alcanzar un consenso o de imponerse para mantener una ideología o forma de organización (Cox 2016, 139–140). La hegemonía está relacionada con el dominio material e ideológico por parte de un Estado (entendido complejo Estado-sociedad) o de una potencia a nivel internacional. El tiempo durante el cual dicho Estado o actor mantiene su dominio es también un bloque histórico.

En la hegemonía, la existencia de un Estado poderoso es una condición necesaria, pero de ninguna manera suficiente. La hegemonía va más allá de la dominación exclusivamente material, ya que abarca al “poder material, la imagen colectiva del orden mundial y las instituciones que administran el orden” (Cox 1986, 152). Un hegemon tiene la capacidad de ejercer influencia en ámbitos políticos, económicos y culturales (Bo 2018, 53-54), y puede también entenderse como el liderazgo de las élites y las clases dominantes.

El poder es parte fundamental de la hegemonía, ya que a través de él se estructuran las fuerzas de producción y las relaciones en la sociedad. Gramsci hace alusión a Maquiavelo para decir que “el poder es un centauro, parte hombre, en parte bestia, una combinación de fuerza y consentimiento” (Cox 1986, 146–147). La fuerza o coerción están relacionadas con los mecanismos de control y supervisión, mientras que el consentimiento se construye a través de la negociación. El último es utilizado por el Estado y los organismos internacionales para mantener control sobre la población sin que se sientan sometidos. Acorde a Gramsci, el consentimiento “ es dado a las masas de la población para la dirección general impuesta sobre la vida social por un grupo fundamentalmente dominante” (Donoghue 2018, 395,398). Resulta más fácil ejercer un control hegemónico si las ideas dominantes son aceptadas e impulsadas desde las mismas bases sociales.

Como se menciona anteriormente, el orden mundial es uno de los niveles que integra un bloque histórico (además de las fuerzas sociales y los Estados), y se refiere a cómo se organizan las relaciones en un imaginario global. Cuando las fuerzas sociales dominantes sobrepasan al nivel estatal, éstas llegan a configurar los órdenes mundiales (Vivares 2013, 32). En un orden mundial confluyen las “capacidades materiales, ideas e instituciones”, para dar forma a períodos con o sin hegemonía. En los primeros, hay una potencia dominante, mientras que en los segundos “hay poderes rivales manifiestos y ninguna potencia ha podido establecer la legitimación de su predominio” (Cox 1986, 150–151). Los órdenes mundiales más recientes son los de *Pax Americana* y *Pax Británica*.

Al igual que la hegemonía, la gobernanza también tiene que ver con el control y direccionamiento de las relaciones internacionales. El concepto de gobernanza se refiere a los “mecanismos regulatorios en una esfera de actividad que funcionan efectivamente aun cuando no se les haya otorgado una autoridad formal”(Rosenau y Czempiel 1992, 5). A diferencia de la hegemonía ésta puede ser un proyecto para ocupar algunos espacios de poder y autoridad a nivel global, aunque no implica un dominio sistémico. La gobernanza puede ser incluso temática y enfocarse en áreas como medio ambiente, cooperación internacional, salud, economía, cultura, entre otros, y combina aspectos tanto materiales como ideológicos.²¹ Sin embargo y debido a que la gobernanza puede ser utilizada como una herramienta para construcción de órdenes mundiales y proyectos hegemónicos, vemos que

²¹ A continuación, se mencionan un par de ejemplos de gobernanza por áreas. En temas de seguridad, la gobernanza es liderada por Estados Unidos, a través de la Organización del Tratado del Transatlántico Norte (Hettne 2003, 36). En materia de cooperación, la UE es uno de los cooperantes más importantes y ejerce gobernanza a través de instituciones europeas, y en ocasiones a través de instancias globales como la OCDE.

existe una estrecha relación entre la gobernanza, el orden mundial y la hegemonía. Bo Peng (2018, 54–55) las entiende como tres dimensiones interrelacionadas dentro de un bloque histórico, como se puede evidenciar en la figura 1.3.

Figura 1.3. El nexa conceptual entre orden mundial, hegemonía y gobernanza global



Fuente: Peng (2018, 55).

La UE es una potencia en proceso, que aspira competir con Estados Unidos en el orden mundial. Para ello, ha utilizado la cooperación como una herramienta de generación de consensos, así como para dar voz y protagonismo a algunos actores (como en el caso de la Comunidad Andina de Naciones).²² Es por esta razón que Hettne y Ponjaert (2014, 123–124) consideran que la UE ejerce una forma de “imperialismo blando”. Entre las áreas desde las que la trata de ejercer una gobernanza, se encuentran la seguridad, los temas ambientales, los derechos humanos, entre otros. Su estrategia principal para incidir el mundo es el acercamiento a las élites globales, utilizando un discurso solidario y de relacionamiento aparentemente horizontal. Aunque en varias de las áreas en las que interviene aún no ejerce un liderazgo absoluto, la UE ha empezado a ocupar muchos espacios de influencia, incluyendo la misma cooperación para el desarrollo.

1.3.3 El rol de los organismos internacionales en la cooperación

Los organismos internacionales pueden ser consideradas como un brazo de los poderes hegemónicos a nivel internacional. Algunas de sus principales características son:

- 1) Estas instituciones llevan las reglas que facilitan la expansión de los órdenes mundiales hegemónicos; 2) son en sí mismas un producto del orden hegemónico mundial; 3) legitiman

²² Hay autores como Grimm y Hackenesch (2012, 211), Hettne y Ponjaert (2014, 115), Orbie (2012, 18) que consideran que la UE es una superpotencia en proceso; que tiene capacidad de moldear e influir en el mundo en temas de desarrollo. Incluso Orbie (2012, 18) menciona que es casi un actor maduro en temas de desarrollo.

ideológicamente las normas del orden mundial; 4) cooptan a las élites de países periféricos; 5) absorben ideas contra hegemónicas (Cox 1983, 172).

Las naciones más poderosas están detrás de la hegemonía, y usualmente negocian con otros países influyentes dentro de la misma estructura organizacional (Estados de segundo orden), para establecer un conjunto de normas e ideas que tienen aplicación global. Las relaciones y consensos entre pocos suelen ser excluyentes, aunque se presentan como sistemáticas y participativas (Cox 1983, 172). En la UE, Alemania, Francia y Reino Unido (antes de que inicie el Brexit) han tenido un papel de pivotes en la toma de decisiones, ya que ejercen influencia política y económica sobre el resto de los países de la organización (Orbie 2012, 77). Este es un ejemplo de que los Estados tienen un rol preponderante en la configuración de los organismos internacionales, siendo ambas estructuras un producto de las fuerzas sociales dominantes.

Otra de las características de las organizaciones internacionales es que promueven la generación de consensos y legitimación de prácticas. Ellas tratan de limitar a toda costa que existan alianzas de grupos subversivos, que puedan poner en riesgo el proyecto ideológico y político dominante. Esta práctica es conocida como *transformismo* por Gramsci, quien la define como la cooptación de líderes de grupos opositores y fuerzas contra hegemónicas. Este concepto está bastante ligado con el de “revolución pasiva”, que implica la “introducción de cambios sin que se produzca el levantamiento de las fuerzas populares” (Cox 1983, 166–173). La cooperación para el desarrollo resulta ser útil para estos fines, ya que es utilizada como un incentivo que facilita la generación de acuerdos y alianzas. La ayuda internacional también resulta funcional para fijar imaginarios colectivos sobre la política económica.

A través de los organismos internacionales, los Estados transfieren su poder hacia otras esferas y pasan a formar parte de procesos políticos y formas de pensamiento globales (Vivares 2013, 42). Aquello ha producido un cambio en los estándares de relacionamiento internacional, en donde los Estados deben ser transparentes y rendir cuentas no solo ante un público interno sino también frente a organismos internacionales. Al proceso en que los gobiernos y las políticas nacionales se acomodan y ajustan a la economía internacional se conoce también como “internacionalización del Estado” (Cox 1987, 253–255). La internacionalización hace que la gobernanza nacional pase a un contexto supervisado y regulado por instituciones internacionales.

Tanto el *transformismo* como la internacionalización del Estado han requerido en las últimas décadas de un conjunto de racionalidades sobre el pensamiento neoliberal. Los organismos internacionales han contribuido a la creación de falsos imaginarios sobre un modelo de desarrollo que esconde las asimetrías e inequidades, detrás de argumentos sobre la inversión extranjera en países del Sur (Ruckert 2008, 99). Para estos fines han sido muy útiles las agendas globales para el desarrollo de las que se desprenden varios programas de cooperación internacional.

La UE también ha contribuido a la producción y reproducción del orden mundial. Desde su creación como organización en los años 90 ha apoyado la circulación de varias de las políticas de las instituciones de Bretton Woods. Una de ellas es el enfoque del “buen gobierno”, iniciativa que fue diseñada por el Banco Mundial y guarda relación con las políticas del Post-Consenso de Washington y el conservatismo fiscal (Orbie 2012, 28).²³ La buena gobernanza son el conjunto de procesos gerenciales que deben seguir los países beneficiarios de la cooperación europea. *Europe Aid* creó un manual para tales fines en el que se incluyen aspectos como democracia; derechos humanos; reformas legales (estado de derecho); participación ciudadana; administración y finanzas públicas; y descentralización. Tales principios fueron reafirmados posteriormente en el Consenso Europeo sobre el Desarrollo del 2005 (Hout 2013, 5–6). En la actualidad forman parte de las estrategias de cooperación en cada país y región del mundo en donde la UE tiene presencia, a través de los Programas Indicativos Multianuales.

1.4 Conclusiones parciales

En este capítulo se analizan las teorías y perspectivas de la EPI que son útiles para entender las políticas e ideología detrás de la cooperación europea. Aquí se cuestiona la ortodoxia académica, ya que excluye aspectos como el poder, las jerarquías y racionalidades construidas para justificar la existencia de programas de ayuda internacional y desarrollo. La mirada crítica presentada explora el rol de la cooperación europea desde una perspectiva diferente a la tradicional, a la luz de conceptos como gobernanza global, configuración de ideas sobre el desarrollo y construcción de una hegemonía.

En relación a la gobernanza, la UE se ha servido de un conjunto de expertos, políticos, personal técnico y recursos para establecer racionalidades sobre la cooperación y el

²³ También se conoce al neoliberalismo con rostro social como el Post- Consenso de Washington. Este término fue acuñado por Stiglitz a finales de los años 90 (Jakupec 2018, 27–28).

desarrollo. La gobernanza va más allá de un liderazgo en un mundo sin un gobierno, ya que está relacionada un paquete de imágenes intersubjetivas de cómo se ordena el mundo y se distribuyen el poder y la autoridad. Además, la cooperación suele ocultar los intereses de los donantes, y en palabras de Bourdieu (1998, 76–79) es como una ilusión que desvía la atención de los debates políticos de importancia

La gobernanza de la UE se realiza en diferentes espacios o esferas de interacción, a lo que se conoce como gobernanza multinivel. Uno de los espacios a los que ha brindado mucha atención es el regional, a través de su apoyo para la construcción de regiones. La mirada que de la cooperación europea en este sentido es que contribuye a la conformación de ideas sobre la economía política en otras regiones, en donde también existen relaciones de poder.

Sobre las ideas del desarrollo, desde los años 80 se impuso el neoliberalismo como la norma en este ámbito. La UE no solo ha incorporado la ideología neoliberal como su principal forma de organización política y productiva, sino que la ha constituido en uno de los pilares principales de su relacionamiento externo. Los acuerdos de la cooperación europea han estado ligados a políticas de acompañamiento y condiciones para la implementación de reformas vinculadas a una economía de mercado.

Hay tres momentos clave de la ideología neoliberal que se desarrollan en el texto, que están ligados a la ayuda del bloque europeo. El primero es la transición del keynesianismo al neoliberalismo, y es por lo tanto el giro hacia la apertura de mercados y libertades comerciales desde los años 80, conocido también como el Consenso de Washington. El segundo inicia en la década de los 90, en que luego de identificar algunas fallas en el modelo (limitado crecimiento económico en algunos países y balanzas comerciales negativas), se impulsó un neoliberalismo con rostro social, con reducida inversión del Estado en temas como educación y salud. Finalmente, a partir del 2007, cobraron relevancia los créditos en la cooperación internacional, a lo que se conoce como financiarización de la ayuda para el desarrollo. En dicho contexto, la ayuda europea ha sido el vehículo para implementar reformas de mercado con diferentes matices.

Desde la mirada neogramsciana es posible ampliar el entendimiento de la cooperación europea como una herramienta hegemónica, de poder y capaz de hacer que la UE compita con otros actores a nivel global. Al respecto, Cox presta especial atención a los procesos históricos que han dado paso al dominio material e ideológico de algunos actores, tales como Reino Unido y Estados Unidos en su momento. La ayuda europea ha contribuido a instaurar

relaciones de poder y marcos de referencia no solo relacionados con el neoliberalismo, sino con una mayor presencia europea en el mundo. Algo que se desarrolla en los siguientes capítulos es que además de cooperar con el viejo hegemon norteamericano, la UE ha empezado a competir en temas de desarrollo y comercio.

Capítulo 2. El rol de la cooperación europea en la subregión andina

La filantropía es la puerta al poder (*philantropy is the gateway to power*).

—Mad Men. Segunda Temporada. Episodio 7.

Resulta difícil entender el papel que juega la cooperación europea en la subregión andina si nos centramos únicamente en el rol que cumple en las finanzas para el desarrollo. Desde los años 60 hasta la actualidad, la ayuda internacional de todos los donantes sumados, no ha llegado al 0,4% del Ingreso Nacional Bruto (INB) en el mundo. En los países andinos estos fondos se mantuvieron en un rango del 0,17 y el 0,3% del INB en el 2017 (Banco Mundial 2019). Pese a su reducido impacto en términos financieros, la cooperación europea no ha dejado de crecer en los últimos 50 años. En la actualidad la Unión Europea (UE) es el mayor donante de la subregión andina, Latinoamérica y el mundo.²⁴ Por esta razón, iniciamos este capítulo planteándonos la pregunta: ¿cuál es el rol histórico de la cooperación europea en la subregión andina si no es el cubrir las brechas de financiamiento del desarrollo? Con esta interrogante no se intenta descifrar que está mal con la ayuda como la conocemos actualmente, sino de entender a quién le sirve, para qué, y bajo qué justificaciones se implementan los programas de ayuda internacional.

La pregunta planteada puede responderse desde varias aproximaciones. Por un lado, desde la ortodoxia se argumenta que la cooperación es un impulso (*big push*), que a su vez facilita otro tipo de relaciones como las comerciales (Easterly 2005a). El debate sobre esta perspectiva también suele estar en torno al nivel de aprovechamiento de la cooperación, o de cómo mejorar la eficiencia de los recursos o concesiones asignadas (Dreher, Lang y Ziaja 2018). En este sentido, el liderazgo o gobernanza que ejerce la UE en el desarrollo es visto como benévolo, ya que a través de la cooperación no solo contribuye al desarrollo de otros países o regiones, sino al incremento del comercio global.

Por otro lado, las miradas críticas ven a la cooperación desde la influencia que pueden ejercer los donantes en temas político económicos sobre actores regionales, nacionales y locales (Jakupec y Kelly 2015, 2). Dichas perspectivas toman en cuenta los intereses, las ideas y las relaciones de poder entre cooperantes y cooperados. Así como Estados Unidos utilizó la cooperación militar para consolidar su ascenso como hegemón después de la Segunda Guerra

²⁴ “Desde 1990 las instituciones europeas y los Estados miembros han aportado más del 50% de la AOD [Ayuda Oficial para el Desarrollo] de todos los miembros del CAD [Comité de Ayuda para el Desarrollo]” (Sanahuja, Vázquez, Kern et al. 2015, 39).

Mundial, la UE ha hecho uso del mismo mecanismo en su proceso de crecimiento como actor global y como potencia en proceso de construcción. Su gobernanza puede verse reflejada de manera directa, a través de la influencia que ejerce en las decisiones de los países beneficiarios, o indirecta a través de la creación de ideas, imaginarios y estándares.

En este capítulo se utiliza el Método de Estructuras Históricas de Cox, para conocer las principales ideas, relaciones de poder e intereses que subyacen en las relaciones de cooperación entre la UE y la subregión andina. Para ello, se divide el análisis en tres cortes temporales. El primero inicia en el período de la posguerra, desde 1945 hasta finales de los 60. Aquí se analiza el nexo que existe entre la cooperación y la hegemonía. Luego, se estudia el período de los años 70 y 80, en que se profundizan las relaciones de cooperación entre la entonces Comisión Europea (CE) y la subregión andina. Hay dos grandes aspectos que sobresalen en esta etapa, que son las relaciones de poder asimétricas y el comienzo de la difusión y circulación del modelo de regionalismo europeo. Posteriormente, se analizan los años comprendidos entre el 90 y el 2006, en que la ideología neoliberal cobró auge tanto en las relaciones interregionales como bilaterales. El estudio termina en dicho período, ya que los años posteriores se analizan en los siguientes capítulos de este trabajo doctoral.

2.1 La cooperación europea en un mundo multipolar

Robert Cox (1983, 122) menciona cinco características de los organismos internacionales:

- 1) Ellos encarnan/incorporan las reglas de los órdenes hegemónicos mundiales; 2) son en sí mismos un producto del orden hegemónico mundial; 3) legitiman ideológicamente las normas del orden mundial; 4) cooptan a las élites de países periféricos; 5) absorben ideas contra hegemónicas.

Si se amplía un poco el análisis de Cox para estudiar no solo los organismos internacionales, sino la ayuda para el desarrollo en general, podemos ver que comparten características similares. Ambos son una herramienta de los poderes hegemónicos para extender sus ideas e intereses geopolíticos y económicos.

Para entender de mejor manera cómo se relaciona la cooperación europea con la hegemonía y el poder, es necesario remitirnos a la época en que Estados Unidos tuvo su ascenso como

hegemón.²⁵ El análisis histórico nos permite entender la transición del período dominado por Estados Unidos, a un reordenamiento mundial en el que la región europea cobra protagonismo y en donde existen varios actores que cooperan y compiten. En el nuevo orden no hegemónico “hay distintos poderes rivales manifiestos y ninguna potencia ha podido establecer su legitimación y predominio” (Cox 1986, 150). En este contexto, la cooperación ha sido utilizada por diversos actores mejorar su posicionamiento, promover ideas sobre el desarrollo y conseguir aliados a nivel internacional.

2.1.1 La cooperación estadounidense de la posguerra

Luego de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos implementó varias estrategias para conseguir apoyo en su lucha contra el comunismo. La más importante fue la implementación del Programa de Reconstrucción Europeo, también conocido como Plan Marshall. En aquel entonces el comunismo avanzaba en el Este de Europa, por lo se trataba a toda costa de detener su desarrollo y propagación. A través del Plan se asignó una donación de 12,7 mil millones de dólares, lo que equivaldría aproximadamente a 147 mil millones de dólares en la actualidad (Runde 2017). Este ha sido el mayor despliegue de recursos de cooperación que ha realizado un solo donante en la historia.

El Presidente Truman amplió la ayuda a otras áreas geográficas como América Latina, Asia, África y Oceanía a través del *Point Four Program* en 1949 (el punto cuatro del discurso de toma de posesión de la presidencia de Truman), como una forma de compartir la prosperidad americana con las zonas más pobres del mundo. El Plan culminó en el año de 1953, y varios de los temas en los que trabajaba pasaron a gestionarse desde la Agencia de Cooperación de Estados Unidos (USAID por sus siglas en inglés) a partir de 1960. La orientación de los programas como medios para contrarrestar el comunismo se mantuvo, ya que EEUU cooperaba con aquellos países a los que consideraba aliados (Runde 2017).²⁶ Aquello denota que la gobernanza estadounidense ejercida a través de la cooperación estuvo fuertemente influenciada por sus intereses geopolíticos y securitarios durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

Buena parte de los recursos del Plan Truman para Latinoamérica fueron asignados en el marco del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). El Tratado fue suscrito

²⁵ En términos gramscianos, para que exista un período hegemónico es necesario tener una potencia dominante, aunque no es suficiente. La hegemonía está también relacionada con una imagen colectiva del orden mundial (Cox 1986, 152).

²⁶ La ayuda militar de Estados Unidos representó el 90% del total de la ayuda asignada en 1954 y en el 60 año superaba el 50% (Wood 1987, 24).

en el seno de la Unión Panamericana (posteriormente la Organización de Estados Americanos OEA) en el año de 1947. Entonces, Estados Unidos entregó armas y asistencia militar a varios países de la región. El objetivo del TIAR era el de crear un sistema de seguridad colectivo, en donde “un ataque armado por cualquier Estado contra un país americano, [sea] considerado como un ataque contra todos los países americanos” (OEA 1948). Se esperaba que a través de un cercano relacionamiento, los militares latinoamericanos fueran “anticomunistas, más profesionales, [permanezcan] apolíticos, y así [ayuden] a establecer las bases de una democracia” (Marcella 1980, 390–391). En este sentido, la ayuda internacional fue una forma de compartir la doctrina militar estadounidense.

Pese a las intenciones iniciales del Tratado, el sistema de seguridad colectivo jamás funcionó para promover los intereses comunes. Aquello se puede evidenciar en las intervenciones militares realizadas por Estados Unidos de manera unilateral en Bahía de Cochinos en 1961, durante la Crisis de los Misiles en 1962 y en República Dominicana en 1965.²⁷ Algunos países de la región incluso empezaron a ver a la OEA (creada en 1948) como un organismo que legitimaba la injerencia política y militar en sus asuntos internos. Otro de los aspectos que muestra las asimetrías del Tratado, era que la parte estadounidense rechazó la petición de incluir temas económicos como parte de la seguridad colectiva. El Protocolo de San José de 1975 hace referencia a la negativa de Estados Unidos para “negociar, firmar, o ratificar [un] tratado o convenio acerca del tema de seguridad económica colectiva” (Marcella 1980, 391–392). El TIAR desde sus orígenes ha estado relacionado con un alineamiento o convergencia de Latinoamérica con las políticas de seguridad estadounidenses.

Además de la OEA, las instituciones creadas a partir de la reunión de Bretton Woods apuntalaron la hegemonía y gobernanza de EEUU en la región.²⁸ En los años 50 y 60, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) se volvieron los prestamistas preferidos de los países latinoamericanos. Las tres instituciones tenían como una de sus finalidades el direccionamiento de las políticas fiscales de sus beneficiarios. Al respecto, Acosta (2006, 166) menciona:

el poder del FMI no solo radica en el poder de sus créditos, cuanto a su posición de “acreedor preferido”, en la medida en que sus acreencias se atienden en forma prioritaria; en sus condiciones crediticias determinantes en el manejo económico de los países deudores; y, en su

²⁷ Otra de las contradicciones del TIAR fue cuando Estados Unidos falló en apoyar a Argentina contra Gran Bretaña en la Guerra de las Malvinas en 1982 (Hernandez, Moreno Juste, Alija Garabito et al. 2018, 308–309).

²⁸ La gobernanza es una forma de poder y autoridad que puede ser ejercida por sectores, mientras la hegemonía es global y sistémica (véase capítulo 1 para un análisis más amplio sobre este tema).

capacidad para movilizar recursos de otras fuentes en el caso de los buenos discípulos de sus políticas. Sin el visto bueno del FMI, por ejemplo, no se accede al Club de París, tampoco es posible avanzar en conversaciones con los acreedores privados, ni se puede conseguir préstamos del Banco Mundial o del BID.²⁹

Pese a que el modelo gerencial de dichos organismos debía en principio responder al consenso entre sus miembros, las diferenciadas cuotas de poder han favorecido históricamente a Estados Unidos.³⁰

2.1.2 El nacimiento del regionalismo europeo y de la cooperación poscolonial

Mientras Estados Unidos ampliaba y consolidaba su dominio tanto material como ideológico en el mundo, el regionalismo europeo aún estaba en proceso de construcción. Aunque autores como Acharya (2014, 3); Gilpin (2001, 5); Sanahuja et al. (2015, 39), entre otros, mencionan que el reordenamiento a nivel global inició en los años 80 y 90, es muy probable que la transición hubiera comenzado en un período anterior, y particularmente desde el Plan Marshall. Gracias al apoyo recibido de la contraparte estadounidense, Europa pudo salir de las dificultades económicas de la posguerra y potenciar su economía.

En 1951, se creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) a través del Tratado de París, firmado por Francia, Alemania Occidental, Italia, Bélgica y Luxemburgo. El proyecto nació como una forma de contrarrestar el nacionalismo al que tanto le temían los países europeos después de la Segunda Guerra Mundial (Gómez Cordero 2015, 2–3). En un mundo con una mirada realista de las relaciones internacionales, Europa tenía la intención de promover algunos procesos de cooperación a nivel regional como una forma de mantener la paz y de generar alianzas con distintos países.

La construcción de la institucionalidad europea continuó en los años posteriores. Mediante el Tratado de Roma de 1957 se fundaron la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM) y la Comunidad Económica Europea (CEE). De estas instituciones la CEE se convirtió en el eje fundamental del bloque, en cuyo seno se crearon algunas de las instancias

²⁹ Sólo en los años 60 y 70 Ecuador tuvo nueve créditos *stand by* del FMI, durante la crisis del banano (Acosta 2006, 165).

³⁰ En los años 60, Estados Unidos tenía el 42,05% del poder de voto en el BID (Vivares 2013, 71). Actualmente, Estados Unidos posee el 16,5% de los votos en el FMI. “Con esto mantiene su capacidad de veto en las decisiones que requieren el 85% del total”. Japón ocupa el segundo lugar, y China el sexto con un 6% de los votos. Los votos de 50 países sumados de África, Asia y El Caribe, representan el 2% del total. En el Banco Mundial, los cambios en las cuotas de votos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), el organismo más grande de los cinco que conforman dicho Grupo, mantienen a Estados Unidos con 16,3% de los votos. Japón tiene el segundo lugar, y China el tercero con 4,5%. Estados Unidos conserva su capacidad de veto sobre modificaciones al Convenio Constitutivo (Estay 2018, 109–110).

que se mantienen hasta la actualidad, tales como la Comisión Europea y la Corte Europea de Justicia. La CEE, CECA y EURATOM se fusionaron en una sola institución, la Unión Europea, a través del Tratado de Maastricht, que se firmó en 1992 y entró en vigencia en 1993 (Gómez Cordero 2015, 2–3). Desde entonces, el regionalismo europeo pasó a ser un hito en las relaciones internacionales, ya que dio origen a un nuevo tipo de actores globales con capacidades y agencia propia.

Los proyectos de cooperación iniciaron mucho antes de que exista la Europa de los 28 que conocemos en la actualidad (27 luego del Brexit). Las primeras iniciativas trataban de mantener los vínculos con las colonias europeas que empezaron a independizarse en los años 60. Para ello, la Comunidad Económica Europea suscribió acuerdos de intercambio comercial y de cooperación con 18 países africanos, conocidos como Yaoundé I en 1963 y Yaoundé II en 1969 (Farrell 2010, 245). Los recursos asignados a los beneficiarios fueron entregados a través del Fondo de Desarrollo Europeo (FDE) y del Banco Europeo de Inversiones (BEI), creados a partir del Tratado de Roma de 1957. Con el acceso de Gran Bretaña a la Unión Europea, tales arreglos fueron sucedidos por los Convenios de Lomé y Cotonou (A. Cox, Koning, Hewitt et al. 1997, 9) y se extendieron a más de 70 países (Farrell 2010, 245).

Los primeros acuerdos de cooperación y comercio fueron de carácter asimétrico, debido a la diferencia de capacidades materiales de las partes negociadoras. Dichos instrumentos sirvieron principalmente para defender los intereses europeos tanto en materia comercial y política en países de África, Caribe y el Pacífico (ACP). Uno de los aspectos que benefició a los países de la CEE fue que por intermedio de los acuerdos pudieron tener acceso a materias primas agrícolas y mineras a bajo costo (Hurt 2003, 163–64). Además, las ventajas del intercambio comercial resultaron ser mayores para los países europeos debido al tipo de productos de intercambio. En 1969, el 72% de los productos exportados por los países de ACP eran bienes primarios, mientras el 85% de los bienes exportados por la Comunidad Europea eran industrializados (Holland 2002, 30). Pese a que Europa ha utilizado mecanismos de cooperación que tienden más al consenso que a la imposición (como en el caso estadounidense), históricamente han estado ligados a sus intereses comerciales.

Un primer recuento de la historia, nos permite entender que el expansionismo europeo fue de la mano con la cooperación internacional. Su estrategia de asociacionismo consideró tres ejes de acción que son comercio y cooperación en sus primeros años; y en las décadas posteriores el diálogo político. Cox (1987, 253–55) hace referencia a la inserción de los Estados en la economía global y al modelo capitalista promovido por *Pax Americana*, mediante el concepto

de “internacionalización del Estado”. A pesar de no ser un Estado, la parte europea también tuvo un proceso de inserción en la economía global, en el que la ayuda para el desarrollo ha sido útil para tejer nexos comerciales y construir una imagen de actor benevolente. Este último aspecto será tratado con mayor detenimiento en las secciones subsecuentes.

2.2 Una Europa en expansión: las relaciones con la subregión andina

Durante los años 70 y 80 las relaciones con los países andinos estuvieron marcadas por una cooperación principalmente bilateral del bloque europeo (Giacalone y Bustamente 2015, 334). En las décadas anteriores no hubo mayores relaciones con la subregión andina por varias razones. Una de ellas fue debido a una fuerte presencia de Estados Unidos en Latinoamérica, que incluso se consideraba a la región como su patio trasero. Otra de las razones se relaciona con la falta de cohesión y supranacionalidad de los países que conformaban la Comunidad Europea. Sobre la débil institucionalidad europea Kissinger se preguntaba “¿a quién deberíamos llamar si queremos hablar con Europa?” (Freres 2000, 63–64). Finalmente, está el hecho de que las prioridades de cooperación y comercio de Europa se enfocaban en sus ex colonias africanas (Vacas Fernández 2009, 177). A pesar de que América Latina y la subregión andina no fueron una prioridad para la parte europea, las dos décadas mencionadas marcan el inicio de su expansión hacia el continente americano.

En aquel entonces, la internacionalización de la Comunidad Europea tuvo algunas particularidades en la subregión andina. La primera fueron las relaciones de poder asimétricas, debido a que las condiciones del intercambio comercial y de la asignación de recursos de cooperación dependían absolutamente de la voluntad europea. La segunda característica fue la construcción de un imaginario de regionalismo casi a imagen y semejanza del europeo. Por lo tanto, lo que resalta durante los primeros años de la cooperación entre las dos regiones son las relaciones de poder y las ideas sobre la integración regional. Ambos aspectos forman parte de su gobernanza en la subregión andina y serán el centro de los análisis presentados en esta sección.

2.2.1 Los primeros años de la cooperación europea en la subregión andina

Los objetivos y principios de cooperación de la Comunidad Europea en América Latina fueron los mismos que utilizó en sus ex colonias africanas, de donde parten las primeras sospechas de lo disparejas que pudieron resultar las relaciones. En palabras de Gilli (1993, 35), se hizo uso del “viejo vino colonial en un nuevo envase”. En los artículos 131 y 132 del Tratado de Roma de 1957, se justificaba la cooperación como el compromiso de Europa de

contribuir con el desarrollo económico, social y cultural de los países asociados y de sus ex colonias. Los problemas del subdesarrollo se centraron básicamente en la falta de recursos de los países del Sur y en los incipientes niveles de comercio (Comunidad Económica Europea 1957). Por lo tanto, las soluciones frente a estos problemas fueron reducidas a las inversiones, los fondos de cooperación y al mejoramiento de las relaciones comerciales con Europa.

De esta mirada del desarrollo se desprendieron las facilidades para el comercio con los países andinos, como uno de los primeros mecanismos de cooperación. Para ello, se firmaron los instrumentos conocidos como “Acuerdos de Primera Generación” que abarcaban pocos sectores de la economía, por lo que eran considerados no preferenciales. Ambas partes se dieron el trato de Nación más Favorecida, tema que ya estaba cubierto por el Art. I del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés). Los acuerdos con Colombia se enfocaron en los textiles, con Ecuador, Bolivia en las artesanías, y con Perú en ambas cosas (Kowald 1998, 292). Tales instrumentos trajeron pocas ventajas para los países andinos, debido a que la mayoría de sus productos con potencial de exportación no fueron tomados en cuenta.

Además de los acuerdos bilaterales, los países andinos se beneficiaron del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), que entró en vigor en el año de 1971. Según Estay y Sotomayor (1992, 91–92)

El sistema ha sido considerado, por la Comunidad Europea y por otros países del capitalismo desarrollado, como una concesión unilateral, con lo cual han hecho con él un manejo discrecional de acuerdo a sus propias condiciones económicas y a los problemas específicos por los que estén atravesando.

En este sentido, el bloque europeo siempre ha tenido la capacidad de seleccionar y elegir los productos que puede comprar, así como el país del que provienen los mismos. En el caso de los textiles, se podía acceder a las preferencias arancelarias únicamente si los exportadores suscribían un Acuerdo Voluntario de Exportaciones y se sujetaban a las Normas de Origen (Grilli 1993, 253–254).³¹ No obstante, al igual que con los acuerdos bilaterales, los países andinos tuvieron pocos beneficios del SGP. A excepción de Venezuela, las concesiones

³¹ Ambas medidas tienen por objeto limitar la cantidad de productos que se envían de un país a la Comunidad Europea mediante el establecimiento de límites de exportación o cuotas. La contradicción en este caso es que se otorgaban preferencias a través del SGP, pero los exportadores debían comprometerse a hacer un uso limitado de las mismas.

arancelarias resultaron poco representativas en el total de las exportaciones nacionales (véase tabla 2.1).

Tabla 2.1. Uso del SGP en los países andinos durante los años 70 y 80

Año	Uso del SGP			Cobertura del SGP			Export. SGP sobre exportaciones totales		
	76	80	86	76	80	86	76	80	86
Venezuela	66	70	66	78	85	83	21	24	17
Colombia	28	56	54	17	17	6	4	9	3
Ecuador	36	18	47	10	43	15	3	8	7
Perú	37	44	61	56	63	74	6	7	14
Bolivia	37	44	46	89	94	22	2	2	2
Países andinos	41	46	55	50	60	40	7	10	9
América Latina	44	48	45	38	48	47	10	13	12
Otros PVD*	27	32	36	84	78	70	5	7	15

Fuente: Elaborada por el autor con base a Estay y Sotomayor (1992, 91).

*Países en vías de desarrollo.

Otro mecanismo que utilizó la Comunidad Europea para cooperar con los países andinos fue la asignación de recursos de donaciones. Aunque en los llamados “Acuerdos de Primera Generación” eran de carácter comercial, los fondos de cooperación se negociaron por separado. Las primeras reflexiones sobre este tema se resumen en el *Development Aid. Fresco of Community Action for Tomorrow* de 1974.³² Aquí se habló de la necesidad de distribuir los recursos de los países industrializados a través de ayuda financiera y de proveer asistencia técnica e industrial, para que países considerados como los nuevos ricos alcancen su desarrollo pleno. Con esto se referían a los Estados asiáticos y latinoamericanos que exportaban hidrocarburos. El documento refleja la gran preocupación por el alto costo que habían alcanzado las materias primas a mediados de los 70, por lo que se consideraba necesaria una estabilización de sus precios (Comisión de las Comunidades Europeas 1974, 8). Los primeros acuerdos de cooperación y comercio trataban de cierta manera de garantizar la provisión de materias primas para Europa, en una época en la que los países del Sur tenían un mayor poder negociador.

³² El *Fresco Document* hace referencia al discurso del entonces Presidente del Banco Mundial, Robert McNamara, sobre la necesidad de asignar recursos financieros para los pobres y de manera complementaria a la acción de emergencia de Naciones Unidas. El comunicado también menciona la importancia de que la Comunidad Europea contribuya con recursos para las instituciones financieras internacionales (Comisión de las Comunidades Europeas 1974, 7). Hasta los actuales días, la asociación entre el regionalismo europeo y el multilateralismo global se mantiene.

En la práctica, las facilidades comerciales y de cooperación asignadas a los países latinoamericanos y andinos fueron mucho menores a las de ACP. La Comunidad Europea prefirió dar mayores ventajas a sus ex colonias africanas, con quienes había suscrito los acuerdos de Yaoundé I (1945), Yaoundé II (1969) y Lomé I (1975). Entre 1976 y 1980 asignó un total de 3462 millones de ecus de cooperación para un total de 46 países de ACP (Comisión de las Comunidades Europeas 1986a, 15).³³ En Sudamérica, los únicos que recibieron fondos de ayuda internacional fueron Ecuador, Perú y Bolivia, debido que sus niveles de desarrollo eran menores al del resto de países de la región. En los cinco primeros años desde que iniciaron las donaciones europeas, recibieron 15,1 millones de ecus (véase tabla 2.2). En promedio, los recursos planificados para los países africanos fueron casi 15 veces más grandes que los que se asignó individualmente a cada país andino.³⁴

Tabla 2.2. Cooperación de la Comisión Económica Europea desembolsada a los países andinos (en millones de ecus)

País	1976-80	1981-85	1986-90	Total 1976-90
Bolivia	9,28	47,18	58,47	114,93
Colombia	0,00	8,70	11,20	19,90
Ecuador	2,90	5,85	12,50	21,25
Perú	3,50	12,80	52,40	68,70
Total	15,68	74,53	134,57	224,78

Fuente: Elaborado por el autor con base de Comisión de las Comunidades Europeas (1991, 9).

Nota: El uso se refiere al porcentaje de exportaciones que se benefician del SGP en relación a los productos cubiertos por el SGP.

En lo que respecta al comercio, se había liberado entre el 90 y 95% de los aranceles de productos tropicales y manufacturas africanas, teniendo un trato preferencial frente a las mercancías andinas. Aunque se violaba los acuerdos de trato no discriminatorio del GATT,³⁵

³³ El monto de cooperación planificado para Lomé I incluye 3072 millones de ecus del Fondo de Desarrollo Europeo (FDE) y 390 millones de ecus del Banco Europeo de Inversiones (Comisión de las Comunidades Europeas 1986a, 15). Para el caso Latinoamericano los recursos durante los años 70 y 80 provenían únicamente del FDE.

³⁴ Es casi imposible desvincular la cooperación del comercio de la Comisión Europea. Esto es mucho más evidente en el caso africano, en donde los acuerdos interregionales tenían ambos componentes. Los europeos habían aprendido del rechazo hacia el poder duro estadounidense, por lo que la cooperación era una forma de aplacar el descontento y de evitar que surjan fuerzas contra hegemónicas (Ruckert 2008, 99).

³⁵ En esta instancia, las demandas realizadas por los países en desarrollo tuvieron poca atención por parte de otros miembros con poder en la organización, como es el caso de Estados Unidos. Por su parte, la Comunidad Europea justificaba la diferencia en el trato para productos agrícolas, diciendo que el SGP que se había puesto en marcha era “progresivo, más flexible y menos restrictivo”. Habían promesas de que se flexibilizaría la Política Agrícola Común, sin abordar de frente que los países andinos y latinoamericanos se veían afectados por el proteccionismo europeo (Grilli 1993, 245).

la justificación para ello fue que Latinoamérica tenía un mayor nivel de desarrollo. El mismo Director General de Relaciones Internacionales, Roy Denman decía que América Latina era la clase media del mundo en desarrollo y que “aún querían que se les trate como proletariado” (Grilli 1993, 31, 234). Esta división entre pobres ricos y verdaderos pobres es algo que Europa continúa utilizando hasta los actuales días.³⁶ No entraremos en detalle sobre las condiciones de los acuerdos con los países africanos, pero más adelante veremos que a las naciones andinas tuvieron un trato más clientelar que de socios.

Debido a su capacidad para establecer las normas y parámetros bajo los cuales operan los acuerdos de cooperación, la UE es considerada como un poder civil o normativo (Orbie 2012, 30). “Un poder civil y el imperialismo blando restan en la capacidad de imponer valores y normas, y también cuando las negociaciones se llevan más por imposición que de una manera simétrica y dialógica” (Hettne y Söderbaum 2005). La UE determina quién es desarrollado y quien subdesarrollado, cuánto recibe cada país y bajo qué condiciones.

Además del poder normativo de la UE están los intereses detrás de los recursos asignados. El relacionamiento europeo con países en desarrollo se basó en el comercio y la cooperación. Por esta razón es importante analizar ambas estrategias de manera conjunta, ya que la cooperación por sí sola es difícil identificar los intereses de los actores. Bourdieu (1998, 76–79) hacía referencia al concepto de *illusio* para referirse a la ilusión creada a través de la caridad o donaciones para esconder los verdaderos intereses de los actores. A continuación, se muestran los resultados de los primeros años de relacionamiento comercial entre ambos bloques, en donde se puede identificar que de la mano de la asignación de recursos de cooperación estuvo una penetración de mercados, principalmente los financieros.

Entre 1973 y 1981, la región latinoamericana absorbió casi la mitad de la deuda privada del mundo, y se volvió un importante mercado para la colocación de créditos. El alto precio de los bienes primarios hizo que los países tengan más ingresos, lo cual generó mayor confianza en los mercados crediticios. Además, las tasas de interés resultaron bastante atractivas para el endeudamiento, ya que fluctuaban entre el 1 y el 5% acorde al índice *London Interbank Offer Rate*- LIBOR (Bertola y Ocampo 2010, 217–218).

³⁶ Alonso (2016, 112) menciona que la mayor cantidad de pobres en el mundo se concentra en países de renta media. Hoy en día, 1000 millones de personas en situación de pobreza viven en países de renta media y 300 millones en países de renta baja.

Como resultado, las obligaciones de los países andinos se incrementaron en más de un 370 % entre 1975 y 1980, siendo Ecuador la nación más afectada (véase tabla 2.3). Cerca de dos tercios de la deuda latinoamericana provino de bancos de Estados Unidos; el resto de tenedores fueron europeos y pocos japoneses (Talavera-Deniz 1983, 8).³⁷ La internacionalización de Europa en los países andinos tuvo más que ver con la penetración de sus mercados financieros, que con un comercio y relaciones de cooperación entre iguales. En el imperialismo blando el interés del más fuerte prevalece sobre el del más débil (Hettne y Söderbaum 2005).

Tabla 2.3. Deuda pública desembolsada a los países andinos entre 1975-1980 (en millones de USD)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980*	Incremento %
Venezuela	4328	7835	10 812	16 325	23 070	26 982	623,43
Colombia	3572	3718	3892	4453	5936	7418	207,67
Ecuador	583	885	2151	3244	3857	4851	832,08
Perú	4066	5122	6255	7128	7617	8498	209,00
Bolivia	872	1127	1631	2069	2612	2515	288,42
Países andinos	13 421	18 687	24 741	33 219	43 092	50 264	374,52
América Latina	68 518	89 374	107 202	133 693	169 449	211 714	308,99

Fuente: Elaborada por el autor con base de CEPAL (1982, 5).

* Valor estimado.

Aunque la deuda no detonó una crisis en los años 70 (que para Latinoamérica bordeaba el 30% del PIB), en los años posteriores seguiría creciendo hasta ser un motivo de preocupación en las economías locales. Bertola y Ocampo (2010, 220-223) indican que del 80 al 86 la deuda llegó a situarse en un porcentaje cercano al 50% del Producto Interno Bruto. Además, el PIB per cápita cayó aquella década cerca de un 8%, y no se recuperó sino hasta el 97.

A pesar de los altos controles financieros de los 70 y 80 en Latinoamérica en general, la deuda de los países de la región se incrementó considerablemente. Al respecto, Morley,

³⁷ Gran parte de los créditos que se otorgaron se conocen como créditos en consorcio, en donde existe un banco director y varios codirectores. Los directores “colocaban los recursos y reunían la parte restante de otros bancos interesados en participar”. Entre los principales organizadores de consorcios se encontraban un total de 25 bancos, de los cuales cuatro eran alemanes, dos franceses, y cuatro de Reino Unido. El resto de bancos provenía de Estados Unidos (siete), Canadá (cinco) y Japón (tres) (Estay 1994, 107–108).

Machado y Pettiano (1999, 14), mencionan que la mayoría de países se mantuvieron varios controles, tales como techos para la repatriación de capitales; limitaciones para que los bancos pidan dinero en el exterior (en muchos casos con autorización de los bancos centrales); entre otros. Fue el endeudamiento del sector público con bancos internacionales creció notablemente.

No fue sino la década de los 90 en que algunas de estas medidas se redujeron y se incorporaron aspectos adicionales como los ajustes de créditos a tasas de mercado, mayor apertura para la inversión privada y reducción de encajes en los bancos.

2.2.2 El regionalismo andino en el nuevo orden mundial

El asociacionismo no solo sirvió para que la Comunidad Europea pueda entrar como un competidor en los mercados andinos, sino para incidir en un mundo bipolar, gobernado principalmente por la Estados Unidos y la Unión Soviética (Grilli 1993, 40). Se puede decir que la influencia europea en Latinoamérica y la subregión andina partió de su misma presencia. Estar presente otorga una mayor capacidad de actuar en el contexto político y económico, a lo que Hettne y Söderbaum (2005) llaman *actorness*. Según los autores, “el actor [está] subjetivamente consciente sobre su presencia y preparado para hacer uso de ella, de acuerdo con sus objetivos”.

A través de su influencia, el bloque europeo pudo modificar el orden mundial existente, insertando a las regiones como actores globales. Parte de la reconfiguración de dicho orden requirió del posicionamiento de su regionalismo como un modelo a ser emulado; así como de la cooperación como herramienta política de aprendizaje. Tales aspectos serán desarrollados en esta sección. Al respecto, Nye (2012, 112) menciona que “el poder blando es más que persuasión o la habilidad de movilizar a la gente a través de argumentos. Es la habilidad de cautivar y atraer. Y la atracción usualmente lleva al consentimiento y a la imitación”. Es precisamente el posicionamiento que alcanzó el regionalismo europeo, lo que ha llevado a otras regiones a imitarlo, facilitando así la difusión de políticas e ideas.

El Pacto Andino, creado en 1969 y conocido también como el Acuerdo de Cartagena, fue quien tomó la iniciativa para tener un acercamiento con su contraparte europea. De hecho, el Presidente de la Comisión (órgano ejecutivo del Pacto), Jorge Valencia, viajó a Europa en 1970 para pedir apoyo de la Comunidad Económica Europea (CEE) para la integración andina y para abrir mercados en el viejo continente. Al siguiente año, Ralf Dahrendorf, Encargado de Relaciones Exteriores y Comerciales de la Comisión Europea, realizó una

visita a Lima, de donde salió un primer compromiso entre las dos regiones, que fue la creación del Comité Común CEE- Pacto Andino para tratar asuntos de cooperación económica (Molano-Cruz 2010, 54). Aquello fue una señal de la apertura de la CEE para impulsar la integración andina.

En aquel entonces el regionalismo andino estaba influenciado por la estrategia de sustitución de importaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe- CEPAL y su diseño institucional fue muy similar al del regionalismo europeo.³⁸ Entre las primeras estructuras que se crearon estaban la Comisión, como órgano ejecutivo y conformado por funcionarios de los Estados miembros con poderes plenos y la Corporación Andina de Fomento (CAF, que actualmente es un banco de desarrollo independiente). Cuando el Pacto pasó a llamarse el Grupo Andino en 1979, se crean otras instituciones, entre las que están el Tribunal Andino de Justicia, el Parlamento Andino (PARLANDINO), el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, entre otros (IRELA 1999, 3-4). Había una clara similitud entre la estructura institucional de la CEE y de los organismos andinos.

Algo similar ocurrió en otros procesos de integración a nivel global. Entre ellos están la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés), y la Comunidad del Caribe (CARICOM por sus siglas en inglés), por mencionar algunos ejemplos. Todos comparten algunas características del regionalismo europeo, tales como una comisión o secretariado, un consejo (jefes de Estado o ministros), un parlamento o asamblea, una corte de justicia, un consejo económico y social y un banco central o banco de desarrollo (Bilal 2005, 5). Independiente del nivel de convergencia con la CEE, existió la intención de imitar su modelo de regionalismo.

La voluntad política para apoyar la integración andina y latinoamericana, vino acompañada de la asignación de recursos y asistencia técnica. Los fondos de cooperación destinados a organismos regionales, incluyendo el Grupo Andino, representaron alrededor del 40% de la cooperación para Latinoamérica en los años 70 y 80 (véase tabla 2.4). Los primeros acuerdos con la subregión estuvieron dirigidos a los sectores “agropecuario, industrial, alimentos, recursos forestales y maderas, energía, promoción comercial y fortalecimiento institucional” (CAN 2006, 2). Hubo un gran énfasis en temas productivos y comerciales.

³⁸ “El Grupo Andino tuvo como propósito original mejorar la posición de sus integrantes en el contexto económico internacional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los países miembros”. Era un “sistema clásico de sustitución de importaciones, con aranceles altos y restricciones a la inversión extranjera” (Fairlie 1998, 8).

Tabla 2.4. Recursos de cooperación para Latinoamérica entre 1976-1989 por grupos de países y organismos regionales

Beneficiario	1976-80	1981-85	1986-90	Acumulado 1976-90
Centroamérica	20,26	90,94	84,39	195,59
El Caribe	18,70	19,60	10,35	48,65
Sudamérica*	15,68	74,53	134,57	224,78
Pacto Andino y Grupo Andino	9,03	25,66	29,70	64,39
Región de América Central	0,00	19,70	124,60	144,30
Otros Org. Regionales	13,07	41,03	46,11	100,21
Total	76,74	271,46	429,72	777,92

Fuente: Elaborado por el autor con base de Comisión de las Comunidades Europeas (1990b, 15-16).

* Los únicos países de Sudamérica que recibieron fondos entre el 76 y el 90 fueron Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

Los programas implementados intentaron transferir algunos estándares europeos al Grupo Andino. El reporte de cooperación de 1986 menciona “la estandarización es un proceso que ayuda a la creación de mercados de gran escala [...]. La Comisión ha dado al Pacto Andino asistencia financiera y técnica con el desarrollo de un sistema armonizado de estándares a nivel regional” (Comisión de las Comunidades Europeas 1986b, 15). La fijación de estándares provino de una combinación de emulación política con mecanismos de aprendizaje y enseñanza, como se muestra a continuación.

La cooperación y las relaciones comerciales fueron de la mano con reuniones de diálogo político entre Europa y Latinoamérica, a través de las conferencias bianuales entre el Parlamento Europeo y el Parlamento Latino, que iniciaron en 1974. En los encuentros se trataron temas políticos, económicos y de cooperación (Parlamento Europeo 1997, 6–7). Esta fue una forma de compartir algunas ideas y valores europeos, tales como la democracia, protección del medio ambiente, comercio (en base al mismo SGP unilateral y asimétrico), e incluso integración regional. A las conferencias latinoamericanas se sumaron las reuniones entre el Parlamento Europeo y el Parlamento Andino de los años 81, 82 y 85 (Kowald 1998, 288). Los intercambios funcionaron como espacios para generar consenso político entre regiones.

En 1983 se firmó el primer Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Europea y el Grupo Andino, considerado como “Acuerdo de Segunda Generación” acorde a la jerga europea. A

diferencia con los “Acuerdos de Primera Generación”, que eran netamente comerciales, aquí se incorporaron la cooperación y los aspectos políticos como parte del relacionamiento entre regiones. El documento hacía referencia a la promoción de inversiones, integración regional, promoción de empresas y organizaciones, cooperación para temas productivos e industriales, facilitación financiera, entre otros³⁹ (Comisión de las Comnidades Europeas y Comisión del Acuerdo de Cartagena 1983). De este instrumento partieron los posteriores compromisos de cooperación entre el Grupo Andino y la Comunidad Europea.

Mientras Europa mantuvo sus medidas proteccionistas a finales de los 80, el Grupo Andino empezó a flexibilizar sus políticas de inversiones. En 1987 se derogó la Decisión 24 vigente desde 1970, que regulaba la Inversión Extranjera Directa (IED). Parte de los contenidos de la Decisión fueron el requerimiento de que la IED sea autorizada por autoridades nacionales; la prohibición de compra de empresas de capital nacional (excepto aquellas con peligro de quiebra); la autorización para que los préstamos de corto plazo sean asignados solo por empresas nacionales o mixtas; restricciones sobre los montos de repatriación de utilidades; entre otros (Tironi 1977, 13–16). Entonces empezó un proceso de apertura comercial, que bajo la tutela europea se haría más evidente en los años posteriores.

2.3 La cooperación entre la UE y la subregión andina de 1990 al 2006

Durante los años 90 y el 2006 hubo un gran énfasis en la profundización de las relaciones comerciales y cooperación para la integración regional. A nivel bilateral, se ampliaron las concesiones para que los países andinos exporten productos a la recién formada Unión Europea, a través de los regímenes conocidos como SGP Droga y posteriormente SGP Plus. El objetivo de ambos regímenes era el de combatir la pobreza y generar medios de vida alternativos frente a la producción de droga.

Adicionalmente, las concesiones comerciales fueron complementadas con recursos de donaciones. Para el Grupo Andino, que luego pasó a llamarse Comunidad Andina,⁴⁰ se incrementaron los fondos para la integración. Algo novedoso en la nueva cooperación fue que tanto las preferencias como las donaciones estaban ligadas al cumplimiento de agendas globales, en materia de derechos humanos, lucha contra las drogas, medio ambiente y buena

³⁹ Un tema que quedó fuera de las negociaciones de cooperación durante los años 80 fue la deuda de los países andinos, que era uno de los aspectos de gran preocupación de la política económica de esta época.

⁴⁰ El Grupo Andino pasó a llamarse Comunidad Andina cuando a través del Protocolo de Trujillo en 1996.

gobernanza. Otro elemento importante fue el impulso de un modelo de regionalismo centrado en la apertura comercial que conoce como regionalismo abierto.

2.3.1 La Unión Europea y las relaciones bilaterales asimétricas

En la década de los 90 a mediados del 2000, la lucha contra las drogas fue una condición para la apertura comercial europea y una prioridad en las agendas globales para el desarrollo.

Entonces se creó una “estructura internacional de control político sobre las drogas”, que venía fortaleciéndose a partir de la Convención de Viena desde finales de los 80 (Molano-Cruz 2007, 47–48). La propuesta tenía por objetivo el trabajar en la corresponsabilidad tanto de productores como de consumidores, por lo que ambas partes debían apoyarse mutuamente para dar solución al problema.

Desde la mirada europea, cualquier aporte para la creación de óptimas condiciones de comercio contribuía a frenar el desarrollo de actividades lícitas, y por lo tanto a la lucha contra el narcotráfico (Laurent 1997, 3–5).⁴¹ El intercambio político de ideas y estrategias sobre cómo abordar el problema de las drogas fue más allá de un proceso de cooperación y transferencia Norte- Sur. En realidad, hubo espacio para que los países andinos pudieran incidir en las políticas globales y regionales, siendo Colombia un actor importante en este sentido (Molano-Cruz 2007, 48). En este tipo de relaciones, el preguntarnos quien tiene más peso en la toma de decisiones y construcción agendas, nos da una respuesta sobre los actores que ejercen una gobernanza y poder sobre otros.

De aquí se desprendió la cooperación bilateral en el ámbito de drogas. A partir del Reglamento (CEE) 3835/90 de 20 de diciembre de 1990 se dio preferencias por cuatro años para productos textiles, industriales y agrícolas provenientes de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. La cobertura de los beneficios arancelarios cubría casi al 75% de productos andinos (IRELA 1999, 70). Entonces, la lucha contra las drogas, la apertura comercial y el desarrollo alternativo pasaron a ser parte de la misma estrategia de relacionamiento conocida como SGP Droga o Régimen Droga. Al igual que en el SGP que inició en 1971, las concesiones siguieron siendo unilaterales y estaban sujetas a revisiones periódicas, lo cual es una muestra de las asimetrías en las relaciones.⁴²

⁴¹ Todos los convenios de cooperación de la UE suscritos en los 90 tenían una cláusula sobre las drogas y lucha contra el blanqueo de dinero (Laurent 1997, 4–5).

⁴² Mediante el Reglamento CE 3058/95 se renovaron las preferencias del 1 al 30 de junio de 1996. El Reglamento CE 2501/2001 extendió las preferencias del 1 de enero de 2002 al 31 de diciembre de 2004. A través del Reglamento CE 980/2005 se crea el SGP Plus, que entró en vigencia el 1 de julio de 2005. Dicho Reglamento fue

Pese a que en el 2005 la Unión Europea eliminó el SGP Droga, los países andinos pasaron a beneficiarse de otro mecanismo conocido como SGP Plus.⁴³ Aquello sucedió debido a que India había presentado una impugnación ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) por la violación del Régimen Droga a los principios del GATT. Luego de recibir el informe del Grupo Especial, la OMC recomendó a la Comisión Europea que modifique el Reglamento CE No 2501/2001 para que se cumplan los acuerdos multilaterales (CAN 2004, 2–3). Entonces, se creó el SGP Plus o Régimen Especial de Desarrollo Sostenible y Gobernanza, que tenía como condición la de apoyar a países vulnerables por su “insuficiente integración en comercio mundial” (Consejo de la Unión Europea 2005).

En el nuevo Régimen, el principio de las preferencias arancelarias como un mecanismo de cooperación y asociación europea se mantuvo intacto. Lo único que cambió fue la razón altruista o justificación para su puesta en ejecución. Al respecto, Aristóteles decía que “toda asociación se forma sino en vista de algún bien, puesto que los hombres, cualesquiera que ellos sean, nunca hacen nada sino en vista de lo que les parece ser bueno” (De- Azcárate 1874, 17). Aunque Aristóteles se refería al Estado, el regionalismo también es una forma de asociación por lo tanto requiere de un fin último.

Si bien el SGP Plus amplió los beneficios del SGP Droga, también incrementó sus condicionalidades. Las preferencias llegaron a cubrir hasta el 81% del universo arancelario de los países andinos (CAN 1998, 3), y se impuso como condición que los beneficiarios ratifiquen e implementen acuerdos internacionales sobre derechos humanos, asuntos laborales, protección medio ambiente y gobernanza (Consejo de la Unión Europea 2005). Los beneficiarios debían entregar reportes de desempeño continuos y cumplir con los sistemas de monitoreo propuestos por diferentes organismos internacionales (CE 2018, 30–31). La UE tenía el rol de supervisar los progresos por país y de hacer revisiones periódicas para analizar la continuidad de las preferencias.

sustituido por el Reglamento CE 606/2007, como resultado de las modificaciones al anexo I del Reglamento CE 1549/2006 (Cerqueira Torres 2013, 251–252)

⁴³ La Comisión Europea (2018, 7) menciona que en aquel entonces existían tres mecanismos de preferencias que son:

- SGP General para países de renta media o países de renta media baja.
- SGP Plus para países vulnerables.
- La iniciativa *Everything But Arms* (EBA) para los Países Menos Adelantados (PMA).

Al parecer, los beneficios del SGP en términos comerciales no resultaron ser tan favorables para los países andinos.⁴⁴ Al respecto, Freres y Mold (2004, 5) mencionan que las exportaciones latinoamericanas crecieron durante los años 90, pero no lo hicieron al mismo ritmo que las exportaciones globales. Además y aunque los países de la CAN hicieron un mejor uso del SGP que en décadas anteriores (véase tabla 2.5), las controversias sobre la exportación de algunos productos por barreras no arancelarias se mantuvieron (Kowald 1998, 289–290).⁴⁵ Adicionalmente, está el déficit comercial de 2238 millones de dólares que tuvieron los países andinos entre 1994 y el 2003 con la UE (véase gráfico 2.1). Al parecer, no existió una correlación entre la condicionada apertura comercial europea y la obtención de grandes beneficios económicos.

Tabla 2.5. Uso del SGP en los países andinos en los años 90 y 2006 (en millones de USD)

Beneficiario	1990	1996	2004-2006 (promedio)
Bolivia	48,8	74,9	41,6
Colombia	22,5	85,7	81,2
Ecuador	64,2	90,4	54,9
Perú	63,0	91,0	58,8
Venezuela	59,5	79,7	Sin datos para Venezuela
Total CAN	43,7	86,2	67,1

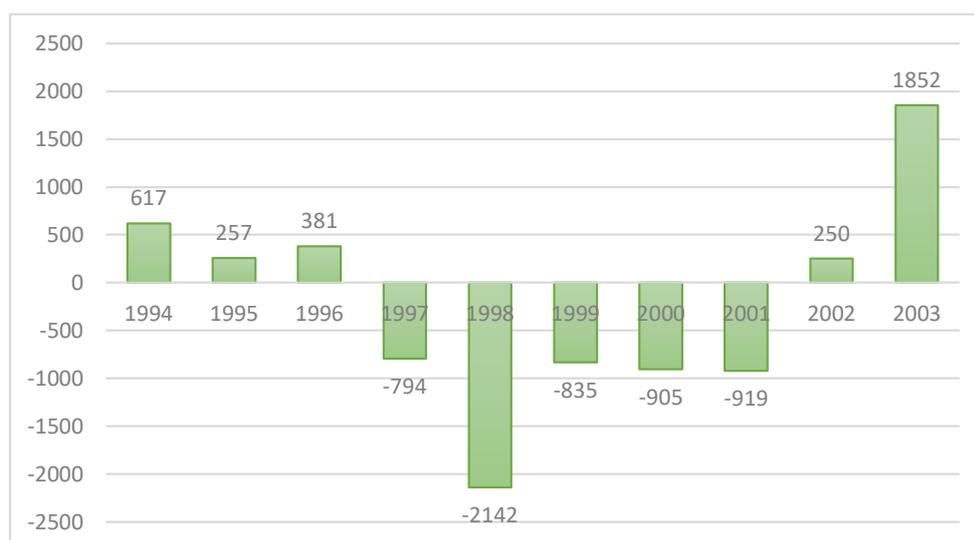
Fuente: Elaborado por el autor con base de CAN (2008, 11); IRELA (1999, 70).

Nota: El uso se refiere al porcentaje de exportaciones que se benefician del SGP en relación a los productos cubiertos por el SGP.

⁴⁴ Freres y Mold (2004, 5) mencionan que hace falta ir más allá de los estudios que analizan el incremento comercial y evaluar aspectos como la creación de valor agregado de las exportaciones, la vulnerabilidad de las mismas, la distribución de la riqueza, las tendencias entre comercio y reducción de la pobreza, analizar si los pequeños productores participan de las exportaciones, entre otros

⁴⁵ Las exportaciones de la CAN hacia el mundo crecieron en un 79%, mientras que las exportaciones de los países andinos a la UE se incrementaron en un 67% de 1999 al 2003 (CAN 2004, 15–16).

Gráfico 2.1. Balanza comercial CAN- UE de 1994 al 2003 (en millones de USD)



Fuente: CAN (2004, 4,16).

Además de la cooperación en temas de comercio, las donaciones fueron otra de las modalidades de ayuda internacional durante los años 90 y el 2005. El marco de referencia para la asignación de recursos en América Latina fue la Regulación EEC 443/92 del 25 de febrero de 1992, que priorizó lo siguiente (CCE 1998, 21–23):

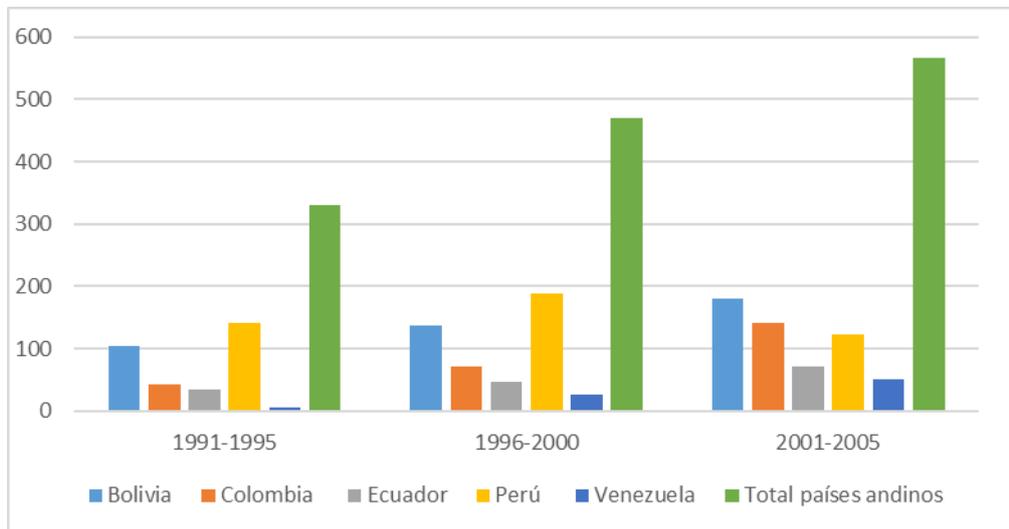
- Alineación de las estrategias de cooperación a la liberalización del comercio;
- Derechos humanos y democratización;
- Cooperación para entidades de gobierno descentralizadas, así como entidades privadas y ONG;
- Cooperación técnica y financiera para países y sectores más pobres de América Latina;
- Apoyo al sector rural, seguridad alimentaria, el rol de las mujeres, la lucha contra las drogas, democratización, protección infantil, entre otros;
- Cooperación regional.

La receta para el desarrollo de la Comunidad Europea se centró en el libre comercio y en la asistencia social. De este instrumento partieron los “Acuerdos de Tercera Generación”, que nos muestran una mirada neoliberal de la economía (a nivel estatal, regional y local) con un enfoque social y ambiental.

En aquella época, los fondos de donaciones para los países andinos se incrementaron sustancialmente. Durante el primer quinquenio de los 90, la UE superó el monto de cooperación que aportó en las dos décadas anteriores. Además, Desde 1990 al 2005 la ayuda

para el desarrollo casi se duplicó (véase gráfico 2.2). Los países andinos vivieron el efecto contrario de lo que ocurría en el resto del mundo con las donaciones, en donde se hablaba de una “fatiga del donante”, por una caída global en la cooperación (OCDE 2011, 13). La apertura comercial europea, a la que nos referimos en esta sección, vino acompañada de un renovado interés en temas de cooperación hacia la subregión andina.

Gráfico 2.2. Cooperación bilateral de la UE en los países andinos 1990-2005 (en millones de euros)



Fuente: Elaborado por el autor con base de BID (2004, 103); Comisión de las Comunidades Europeas (1991, 60; 1998, 41; 2003, 178-179; 2004, 172; 2005, 175) .

* Los cálculos realizados incluyen únicamente la cooperación bilateral, y excluyen a los fondos regionales y recursos no especificados por país.

** Para la realización de esta tabla se sumaron los datos reportados anualmente por la Comisión de las Comunidades Europeas, exceptuando las cifras de los años 1996-1999, que fueron tomadas del reporte del BID.

*** Los datos de 1996-2005 corresponden a los desembolsos netos realizados por el donante, mientras los de 1990-1995 son estimaciones realizadas por la Comisión de las Comunidades Europeas.

En buena medida, la cooperación estuvo alineada con la “Nueva Economía del Desarrollo” o *New Development Economics*. Acorde a esta teoría es posible que tanto los mercados como los gobiernos puedan fallar (Meier 2005, 126). Por ende y para garantizar el buen funcionamiento del mercado y de los gobiernos hacía falta promover cambios y un direccionamiento a nivel organizacional (Droesse 2011, 54-55). Aquello explica el enfoque de los programas de cooperación hacia los países andinos en capacitaciones, apoyo a los sistemas de salud, educación, programas de fortalecimiento a la administración pública, desarrollo rural, entre otros (Comisión de las Comunidades Europeas 1998, 30).

Este tipo de ayuda tenía una doble funcionalidad, que por un lado era la de dirigir los procesos de desarrollo y por otro de contrarrestar las fallas del neoliberalismo. En este sentido, el rol de la gobernanza europea en temas de cooperación consistía en facilitar conocimiento sobre qué tipo de desarrollo era deseable, así como en aplacar los efectos negativos de un neoliberalismo asimétrico.⁴⁶

2.3.2 El regionalismo abierto europeo y la reconfiguración del orden mundial

Este apartado analiza cómo se inserta el regionalismo promovido por Europa en el orden mundial existente. Uno de los principales ejes de cooperación del 90 al 2005 fue el apoyo para la integración regional de la subregión andina. El compromiso político para tales fines estuvo acompañado de la cooperación para la conformación de estructuras institucionales para el comercio y acción social (véase tabla 2.6). La mirada dominante sobre la integración regional fue conocida como “nuevo regionalismo” o “regionalismo abierto”.

Tabla 2.6. Cooperación CAN- UE del 2000 al 2006 por sectores

Período	Sector	Millones de euros
1987-1999	Industrial, agropecuario, comercio, energía y fortalecimiento institucional.	17,0
2000-2004	Aduanas, competencia, calidad y estabilización regional	6,3
2004-2006	Medio ambiente, comercio, estadísticas, sociedad civil, drogas sintéticas y apoyo a la valoración conjunta	29,1

Fuente: Elaborado por el autor con base en CAN (2006, 2); Giacalone y Bustamente (2015, 354).

* Los datos provistos por la CAN incluyen al 2006, aunque no forma parte del corte temporal presentado en este capítulo.

El regionalismo abierto se mostraba como complementario con el multilateralismo impulsado a través del GATT, a diferencia del “viejo regionalismo” de los años 70 y 80 de carácter proteccionista frente a los procesos de globalización económica (Hettne 2003, 23). Los análisis a continuación ponen en duda que al regionalismo abierto como una pieza más del orden mundial dominante, sino que es visto como una forma de reconfigurar dicho orden en función de la perspectiva europea de las relaciones internacionales.

⁴⁶ Un aspecto importante durante esta época fue que los gastos sociales debían ser manejados con prudencia, dando prioridad al control de la inflación y deuda, así como a la estabilidad fiscal (Ruckert 2008, 107; UNCTAD 2002, 27–28).

A pesar de que el regionalismo europeo de los años 90 comparte a ideología de mercado de las instituciones multilaterales fundadas luego de la Segunda Guerra Mundial, también puede ser visto como un proceso de “revolución pasiva” y de cambio sistémico impulsado por Europa.⁴⁷ Este tipo de cambios en el orden mundial han sucedido “sin que exista un levantamiento de fuerzas sociales” (Cox 1983, 166) y sin tener mayor oposición por parte de otras potencias a nivel global. En el orden mundial de Cox (1986, 150–151) existen una combinación de capacidades materiales, ideas e instituciones. El regionalismo de la UE vino a modificar las ideas sobre el asociacionismo de los Estados y a diversificar la constelación de instituciones con influencia global.

La conformación de nuevas regiones ha tenido intereses funcionales e ideológicos por parte de Europa. Desde el punto de vista funcional, las negociaciones interregionales dieron a la Comunidad Europea la posibilidad de ampliar los espacios de relacionamiento en materia comercial, que hasta entonces se realizaban a través del GATT (Grilli 1997, 217). Pese a que la Ronda de Uruguay de 1994 fue considerada como un éxito, por haber alcanzado un consenso en los estándares liberales, el proceso de negociaciones fue extremadamente lento (Cerqueira Torres 2013, 254–257).⁴⁸ La resolución conjunta se alcanzó después de siete años y medio de rondas de trabajo y los países desarrollados tuvieron que ceder espacios en temas agrícolas, al menos en papel (Tussie y Quiliconi 2014, 820–821).⁴⁹

Estas son algunas de las razones por las que la parte europea emprendió un proceso de promoción de su modelo de integración y de negociaciones comerciales interregionales.⁵⁰ En términos pragmáticos era más fácil gerenciar los acuerdos con grupos regionales que hacerlo individualmente con cada país del globo (Giacalone y Bustamente 2015, 335–336; Sotillo 1998, 71). Más adelante se analiza el componente ideológico del regionalismo europeo.

⁴⁷ Cox (1983, 166) dice que revolución pasiva es la “introducción de cambios sin que se dé un levantamiento de las fuerzas sociales”. Una de las formas de revolución pasiva es el *transformismo*, que consiste en cooptar a las élites locales, creando una coalición entre grupos dominantes y subalternos.

⁴⁸ El GATT tuvo vigencia hasta que se celebraron las negociaciones conocidas como la Ronda de Uruguay entre 1986 y 1994, en donde formalmente se originó la OMC.

⁴⁹ Tussie y Quiliconi (2014, 820) mencionan que incluso luego de la Ronda de Uruguay se mantuvieron las asimetrías en el intercambio internacional. Pese a que los países desarrollados se comprometieron a reducir hasta en un 36% los aranceles agrícolas, varios de estos productos terminaron con aranceles más grandes de los que se aplicaban antes de la Ronda. A esto se suman los subsidios para la agricultura de las grandes potencias. En el año del 2003, “los subsidios en Japón representaban el 58% del valor total de la producción agrícola, mientras que en la Unión Europea y Estados Unidos el 35% y el 21% respectivamente” (820–21).

⁵⁰ Estados Unidos promovió un modelo distinto de regionalismo, basado más en acuerdos interestatales que en la creación de instituciones supranacionales. Un ejemplo de esto es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

En 1993, se suscribió el Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Europea y el Acuerdo de Cartagena de 1993. Tal instrumento era bastante ambicioso en cuanto a su alcance ya que incluía temas como comercio, inversiones, financiación, tecnología, ambiente, salud, entre otros. Este fue el momento en que tanto las Comunidades Europeas como el Grupo Andino fueron relanzados. La integración económica consta como uno de los principales objetivos de los documentos constitutivos de ambas regiones.

Por un lado, el Tratado de la Unión Europea, que se firmó en 1992 y entró en vigencia en 1993, integró en una sola organización a CECA, EURATOM y CEE, pilar de las tres organizaciones. En materia de cooperación, se priorizó la lucha contra la pobreza y la inserción de los países en desarrollo en la economía global (Tratado de la Unión Europea, Art. 130U). Por otro lado, el Grupo Andino pasó a llamarse Comunidad Andina de Naciones (CAN) mediante el Protocolo de Trujillo de 1996. El acuerdo constitutivo trató de dar un nuevo impulso en temas de integración económica a los países andinos.

A partir del año 95, la UE volcó su atención hacia la firma de acuerdos de libre comercio, para lo cual sus programas de cooperación fueron complementarios. Este tipo de instrumentos fueron conocidos como “Acuerdos de Cuarta Generación”, que se mantienen hasta la actualidad (Cerqueira Torres 2013, 251). En el 2003, se firmó el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la UE y la CAN. A diferencia de los arreglos que llevó a cabo con Mercosur (1995), Chile (1996) y México (1997), no se incluyeron plazos para la firma de un acuerdo comercial (Del- Arenal 2009, 3).

Entre otros temas priorizados, se consideró la realización de un proceso de valoración conjunta de la integración andina, que pretendía dar recomendaciones para acelerar la suscripción de un acuerdo comercial interregional. Dicho apoyo estaba orientado a consolidar un marco institucional y las condiciones para que los países andinos puedan participar en espacios de negociación internacionales. La valoración conjunta entre la UE y la CAN también se incorporó como uno de los compromisos de la Cumbre UE- América Latina y el Caribe de Guadalajara del 2004 (Cerqueira Torres 2013, 286).

Al respecto, la teoría educativa nos muestra que el liderazgo empresarial puede ser desarrollado a través del entrenamiento. La creación de supranacionalidad y *know how* de la Comunidad Andina ocurrió a través de la capacitación de las élites locales (funcionarios públicos y empresarios), apoyo para la construcción de estructuras institucionales y asistencia para la planificación (Cox 1969, 31–37). Aunque se reconoce que la política no funciona

como un proceso de transferencia unidireccional, sino que va en ambos sentidos, la cooperación europea ha tenido indudablemente un rol en el direccionamiento político de la CAN. Los programas de cooperación y procesos de diálogo político con la subregión andina desde los años 70 evidencian la presencia europea en todo el proceso de construcción institucional.

Los espacios de diálogo abiertos durante los años 90 y el 2006 contribuyeron a los procesos de intercambio político y generación de consensos. Al respecto, hay varios niveles a través de los cuales ha podido influir la UE haciendo uso de su gobernanza multinivel, que son los diálogos macro con América Latina y el Caribe (ALC) y los diálogos subregionales con Centroamérica, la CAN y Mercosur (IRELA 1998, 7). Los encuentros mantenidos tenían por objeto construir un consenso sobre “las normas y principios de acción que rigen las relaciones entre ambas regiones y sus Estados miembros” (Weisstaub 2008, 59). Tanto en la Cumbre de Madrid del 2002, como el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la UE y la CAN del 2003, se hizo referencia a la necesidad de profundizar el relacionamiento interregional a través de reuniones al más alto nivel, entre ministros y presidentes (Levi 2005, 95; OEA 2021b). Los nuevos encuentros fueron complementarios a las reuniones parlamentarias y técnicas que ya se venían manteniendo desde hace varios años atrás.

Como en todo proceso de integración promovido por Europa, también hubo apoyo para la cohesión social y la construcción de una identidad conjunta (regionidad o *regionness*). Pese a que el regionalismo abierto tan en boga en aquel entonces no hacía referencia al tema de la identidad, la UE trabajó en la construcción de valores comunes en sus programas de cooperación con la subregión andina. Entre estos están la democracia, derechos humanos, lucha contra las drogas, aspectos sociales, entre otros. Todos ellos fueron complementarios a la cooperación en materia comercial. Este tipo ideas “transforman la estructura del sistema político y la efectividad con la que sus funciones son desarrolladas y pueden ser considerados como criterios sistémicos que son diferentes a los criterios normativos” (Cox 1969, 33). El tener una razón de ser para las regiones, les dio un sentido de identidad, a lo que pueden sumarse aspectos históricos y culturales.

Bajo esta lógica se financiaron varios programas de cooperación como parte de la Estrategia de Cooperación Regional 2002-2006 (véase tabla 2.7). Entre estos tenemos el Programa de Acción con la Sociedad Civil para la Integración Andina (SOCICAN), que tuvo por objeto ampliar la participación de la sociedad civil en la integración andina a través de temas como medio ambiente, derechos humanos, entre otros. Otra de las iniciativas financiadas fue el

Apoyo para la Cohesión Económica y Social en la Comunidad Andina (CESCAN), cuyo objetivo era el de crear e implementar estrategias conjuntas en los países andinos para la asistencia a población vulnerable, en áreas como salud, educación, desarrollo rural, interculturalidad, entre otros. También se implementaron dos programas de lucha contra las drogas llamados DROSICAN Y PRADICAN.⁵¹ La búsqueda de una identidad andina se apoyaba en valores comunes más allá de los intereses individuales de los Estados.

Tabla 2.7. Programas financiados a partir de la Estrategia de Cooperación Regional 2002-2006 de la UE en euros

Proyecto	Presupuesto	Aporte Comunidad Europea	Aporte CAN y países andinos
Cooperación UE-CAN en Materia de Asistencia Técnica Relativa al Comercio- ATR1-Comercio	5 000 000	4 000 000	1 000 000
Asistencia Técnica al Proceso de Valoración Conjunta UE-CAN-ATR2-Valoración	1 215 000	950 000	265 000
Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina-PREDECAN (Decisión 555)	12 400 000	9 450 000	2 950 000
Cooperación UE-CAN en Materia de Estadísticas- ANDESTAD (Decisión 556)	8 000 000	5 000 000	3 000 000
Apoyo a la Comunidad Andina en el Área de las Drogas Sintéticas- DROSICAN (Decisión 673)	3 060 000	2 550 000	510 000
Cooperación UE-CAN en Acción con la Sociedad Civil- SOCICAN (Decisión 727)	4 636 000	4 100 000	536 000
Facilidad de Cooperación UE-CAN para la Asistencia Técnica al Comercio- FAR (Decisión 727)	4 385 285	3 050 000	1 335285
Total	38 696 285	29 100 000	9 596 285

Fuente: CAN (2020); Centro de Estadísticas de la Comunidad Andina (2020).

Pese a todo el trabajo de construcción institucional de la CAN, existen dudas sobre los niveles de integración de este organismo, sobre todo en temas comerciales. La CAN alcanzó parcialmente sus objetivos de tener una unión aduanera y una zona de libre comercio interna. Cuando en el año 94 se trató de crear un arancel externo común (AEC) a través de la

⁵¹ DROSICAN: Apoyo a la Comunidad Andina en el Área de Drogas Sintéticas; PRADICAN: Programa Anti Drogas Ilícitas en la CAN.

Decisión 370, Perú pidió ser excluido de esta normativa, y a Bolivia se le dio un trato preferencial. En el año 2005, Estados Unidos había puesto como condición para firmar el Tratado de Libre Comercio (TLC) con la Comunidad Andina, que los países miembros tengan un AEC. Por la falta de consenso, Colombia y Perú decidieron abandonar las negociaciones regionales en el 2005 y suscribir un acuerdo con Estados Unidos de país a país. Esta fue la razón principal por la que Venezuela abandonó el organismo en el 2006 (Quiliconi 2013, 156–157). En los siguientes capítulos se analizan las relaciones entre la UE y la subregión andina en los años más recientes, del 2007 al 2019.

2.4 Conclusiones parciales

Las respuestas a la interrogante sobre el rol histórico que cumple la cooperación de la UE en la subregión andina, además de cubrir brechas de financiamiento pueden ser variadas. Todas ellas se relacionan con la gobernanza, liderazgo o influencia en temas de desarrollo.

Inicialmente, la cooperación tuvo un rol hegemónico, geopolítico y estratégico. Al igual que hizo Estados Unidos luego de la Segunda Guerra Mundial, el bloque europeo ha utilizado la ayuda internacional para generar alianzas y perseguir sus fines. Por un lado, el hegemon norteamericano utilizó su cooperación para el desarrollo como una herramienta en su lucha en su lucha contra el comunismo. Sólo quienes compartían su mirada de la política internacional podían recibir asignaciones de fondos. Por otro lado, una recién formada Comunidad Europea hizo uso de la ayuda para mantener su influencia en las colonias africanas (que empezaron a independizarse) y para acercarse a contextos como el andino. Este es el punto de partida para la presente investigación.

Para ejercer dicho rol la Comunidad Europea ha utilizado las concesiones arancelarias para los países andinos desde los años 70 y 80. Dicho mecanismo es conocido como el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), y depende de la voluntad y decisiones del bloque europeo, por lo que se habla de un imperialismo blando. Los beneficios del SGP son cuestionados en este capítulo, que resultan casi como un placebo en materia comercial. De manera paralela al SGP, iniciaron los programas de donaciones, que coinciden con la penetración de mercados financieros y un incremento de deuda en los países andinos. Aquello da cuenta del rol de la ayuda europea de camuflar los intereses del donante.

También en sus primeros años, la ayuda sirvió para apoyar la creación de un nuevo tipo de actores en el orden mundial. La mirada europea de las relaciones internacionales incluyó a las regiones como actores con agencia propia. Es así que la estructura del modelo de

regionalismo europeo fue emulado y enseñado a través de la cooperación. En el entonces Grupo Andino (predecesor de la Comunidad Andina de Naciones) empezaron a configurarse instancias como la Secretaría, el Tribunal Andino de Justicia, el Parlamento Andino, la Corporación Andina de Fomento, entre otras, muy similares a aquellas presentes en el regionalismo europeo. En este sentido, la cooperación europea tuvo un rol de apoyo a la construcción de regiones y rediseño del orden westfaliano. Este asunto se desarrolla con mayor detalle en el capítulo 3

A partir de los años 90, cobró auge el discurso neoliberal europeo, tanto a nivel bilateral como regional. Si bien se incrementaron los fondos de cooperación, una mayor apertura comercial empezó a generar déficits en balanza comercial de los países andinos. Entonces, el bloque europeo mantuvo el sistema condicionado de preferencias conocido como SGP (en sus modalidades de SGP Droga y SGP Plus). Por esta razón, se habla de un neoliberalismo asimétrico, en el que uno de los actores tiene más beneficios y poder que el otro. La función de la cooperación en este sentido fue de aplacar el descontento frente a las asimetrías.

A nivel regional el discurso neoliberal también cobró auge, a través de la promoción de un modelo de regionalismo conocido como regionalismo abierto. Aunque en un primer momento este tipo de regionalismo puede verse como complementario a las normas de comercio globales y a la misma globalización, se analiza en los siguientes capítulos que la UE puede impulsar la creación de regiones como una forma de facilitar la interlocución comercial y el establecimiento de acuerdos que difícilmente se podrían alcanzar con más actores. En este sentido, la cooperación cumplió el papel de preparar al bloque andino en su estructura y funcionamiento para una futura firma de un acuerdo de libre comercio.

Capítulo 3. La influencia de cooperación europea en la Comunidad Andina y los regionalismos sudamericanos

Las élites de los países que reciben ayuda internacional la utilizan para fortalecer el *statu quo* más que para promover su desarrollo económico.

—Hans Morgenthau

El objetivo de este capítulo es analizar la influencia que ha tenido la cooperación de la Unión Europea (UE) en la construcción de una identidad y marcos institucionales de la Comunidad Andina y los regionalismos sudamericanos.⁵² La incidencia europea en dichas regiones proviene de una mezcla de aspectos materiales e ideas sobre la integración regional. Los primeros están relacionados con concesiones comerciales y la asignación de fondos de cooperación. Los segundos tienen que ver con la difusión de modelo de regionalismo aperturista, así como de algunos valores europeos, tales como la democracia, cohesión social y derechos humanos. Los valores europeos traen implícita una visión social del desarrollo que ha sido conjugada con el libre mercado por parte de la UE. Aunque ambos aspectos pueden no ser muy compatibles en la práctica, definitivamente le han dado al regionalismo europeo un sello distintivo frente a otras estructuras de gobernanza global.

La UE ha sido uno de los aliados históricos de algunos procesos de integración en Sudamérica, como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur). En este capítulo no se pretende analizar la influencia europea en la construcción de dichas regiones de manera determinista, en el sentido de que ha definido las políticas regionales, sino de ampliar el conocimiento del rol que sin lugar a dudas ha desempeñado a través del diálogo político, las negociaciones comerciales y la cooperación para el desarrollo. Aunque las reflexiones realizadas se centran en la cooperación internacional, los tres ámbitos mencionados son parte del mismo tridente del relacionamiento europeo.

Los análisis presentados intentan ampliar el conocimiento de los estudios positivistas del regionalismo, basados en aspectos como la interdependencia y los resultados de la integración comercial (BID 2002; CEPAL 1994, 51–54). Para ello, se utilizan como base las líneas de argumentación de autores constructivistas y críticos que hablan de aspectos como las ideas, el poder y los intereses en las relaciones entre regiones, tales como Cox (1986);

⁵² Latinoamérica suele ser considerada como la gran región y las configuraciones regionales al interior de la misma son subregiones. Sin embargo, en este capítulo no se hace un uso diferenciado de los conceptos de región y subregión, por lo que cuando nos referimos a Mercosur o a la CAN se hace uso de los dos términos.

Hettne y Ponjaert (2014); Tussie y Riggirozzi (2012), por mencionar algunos de los referentes.

El capítulo se divide en dos grandes apartados. En el primero, se estudia el protagonismo que ha tenido la UE en la configuración de los regionalismos sudamericanos. Aquí se abordan los casos de Mercosur y la CAN, con la finalidad de mostrar que el modelo de orden mundial y organizaciones a imagen y semejanza de la UE no es algo que atañe únicamente a la subregión andina. El análisis va de 1990 al 2006, desde que empezó a implementarse el regionalismo abierto en la Comunidad Andina e inició la cooperación con Mercosur. En el segundo apartado, se estudia la cooperación del 2007 al 2019, que es cuando comenzaron las negociaciones interregionales de comercio con la CAN. Tales negociaciones culminaron en la ruptura de las relaciones entre bloques. A pesar de que se retoman algunas ideas del capítulo anterior, los análisis de esta sección son complementarios a lo presentado.

3.1 La UE en el desarrollo de los regionalismos sudamericanos

Es importante considerar a la UE como agente externo en la historia de los regionalismos sudamericanos. Además de los intereses al interior de las regiones para integrarse, la cooperación ha sido útil para transferir ideas sobre el regionalismo. En este sentido, la ayuda ha sido parte de las estrategias hegemónicas, de inserción en el mundo y de influencia del bloque europeo. Para una mejor comprensión del lector de la gobernanza y cooperación de la UE a nivel regional, se presenta en la tabla 3.1 un resumen de los cortes temporales realizados.

Tabla 3.1. Períodos de la gobernanza de la UE con la CAN y Mercosur

Período	Modelo de regionalismo impulsado por el bloque europeo	Modelo de integración regional en la CAN y Mercosur	Cooperación europea para la integración
1970-1980*	Regionalismo cerrado	Regionalismo cerrado	Temas comerciales y productivos, fortalecimiento institucional.
1990-2006	Regionalismo abierto, derechos humanos y democracia	Regionalismo abierto, derechos humanos y democracia	Integración comercial, apoyo para el fortalecimiento institucional.
2007-2013*	Regionalismo abierto, derechos humanos y democracia	Contrahegemonía sudamericana (Posdesarrollo y Buen Vivir)	Integración regional, cohesión social, lucha contra las drogas
2014-2019	Regionalismo abierto/intento de suscribir acuerdos comerciales con la CAN y Mercosur	Retorno al regionalismo abierto	Se suspende la cooperación interregional

Fuente: Elaborada por el autor.

* Las relaciones regionales entre la UE y la CAN durante los años 70 y 80 se analizan en el capítulo anterior.

** La contrahegemonía en los países de Mercosur inició en el 2003- 2004, con el ingreso de Kirchner y Lula a los gobiernos de Argentina y Brasil respectivamente.

3.1.1 ¿Cómo entender la cooperación de la UE con los regionalismos sudamericanos?⁵³

Al referirnos a las relaciones de la UE con otros bloques regionales, necesariamente estamos hablando de interregionalismo. Dicho término hace referencia a la capacidad de la UE de establecer relaciones a nivel regional (formales e informales) y también de apoyar la conformación de procesos de integración (Doidge 2014, 40–41). Aunque la UE también puede relacionarse con actores estatales y no estatales (a lo que se conoce como transregionalismo), el análisis a continuación se centra en las relaciones con grupos regionales de Sudamérica (Hettne y Ponjaert 2014, 115–116). En este sentido, hay un liderazgo ejercido por la parte europea sobre otras regiones, por lo que se analiza al interregionalismo como una herramienta de gobernanza e instrumento político.

Desde el inicio de las relaciones interregionales de la Comunidad Europea con África, Caribe y el Pacífico (aunque no es formalmente una región), existió un cambio en las relaciones

⁵³ Aunque Sudamérica no se ha constituido formalmente como una región, hay algunos aspectos por los que se separa del resto de América Latina y el Caribe para este análisis. Primero, sería muy amplio revisar en un solo documento las intervenciones de la UE en Centroamérica y el Caribe, su relación con México y luego con los regionalismos sudamericanos. Además, hay procesos político económicos que son muy particulares de Sudamérica, como el surgimiento de fuerzas contra hegemónicas a partir del 2006- 2007 (2003 en Argentina y Brasil), que difícilmente podrían ser homologadas en el contexto latinoamericano. También han habido intentos de crear una región sudamericana desde los años 90, impulsados por el gobierno brasilero y retomados en años posteriores por Cardoso y Lula (Prieto 2020, 604). Hay mayor homogeneidad en los procesos políticos sudamericanos que en el resto del continente.

internacionales, de vínculos entre países a asociaciones entre bloques (Doidge 2014, 39). En la actualidad hay varios estudios que se centran en la UE como actor global con influencia a nivel regional, desarrollados por autores como Molano- Cruz (2017); Baert, Scaramagli y Söderbaum (2014); Telò (2020), por mencionar algunos ejemplos. El interregionalismo sirve para configurar la identidad de otros actores desde el “lenguaje y la retórica”, así como para incorporar prioridades, agendas y diseños institucionales (Doidge 2014, 43).

El bloque europeo se ha vuelto un actor muy relevante y posiblemente el único que contribuye con fondos de cooperación para la integración regional. Parra Santamaría (2010, 96–97) considera que a través del interregionalismo la UE aumenta su presencia, lo cual es también una estrategia de inserción en otros contextos. Al hablar de interregionalismo necesariamente se reconoce que la UE es un actor con agencia. A pesar de que los Estados siguen siendo entidades con autoridad y grandes capacidades para la intervenir en el mundo, la UE se ha vuelto un actor relevante en un orden que se considera como post hegemónico o multipolar (Telò 2020, 10).

El origen de los regionalismos sudamericanos data de los años 60, empezando por el entonces Pacto Andino, actual Comunidad Andina de Naciones (véase capítulo 2 para mayor información). En la década de los 90 se conformó el Mercado Común del Sur (Mercosur), y a inicios del siglo XXI emergieron otras regiones como la Unión Sudamericana de Naciones (Unasur), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la Alianza del Pacífico, entre otras. La pregunta que se plantea en este apartado es ¿porqué al UE coopera con algunos organismos regionales como la CAN y Mercosur y con otros no? y como pregunta subsidiaria ¿cuál es la particularidad de tales regiones que hace que la UE se interese en ellas?

Frente a este planteamiento hay dos posibles respuestas. La primera es que el bloque europeo apoya a instituciones como la Comunidad Andina y Mercosur debido a que comparten su mirada sobre el comercio, la economía política y las relaciones internacionales. Aunque la política económica de ambos actores ha sido cambiante en el tiempo, ellos han tendido a homologar su estructura, dinámicas y políticas en base al modelo de regionalismo europeo. Particularmente, desde los años 90, los dos proyectos subregionales se orientaron a reforzar una hegemonía de la burguesía mundial y a transformar las relaciones sociales en torno al orden neoliberal (Cammack 1999, 96). De manera histórica, ambos proyectos han considerado importante el tener una alianza con la UE en temas comerciales.

Tanto en el discurso como en la práctica la UE ha mostrado mucha apertura para apoyar organismos regionales en base a su propia experiencia. Los pilares fundamentales de esta

cooperación son la apertura comercial (eliminación de obstáculos y barreras), la reducción de la pobreza y el apoyo al sector privado. En los numerales 71 y 73 del Consenso Europeo sobre el Desarrollo del 2005 (Parlamento Europeo, Consejo Europeo y Comisión Europea 2006) se menciona lo siguiente: ⁵⁴

73. La Comunidad asistirá a los países en desarrollo en el ámbito del comercio y la integración regional propiciando un crecimiento equitativo y respetuoso con el ambiente, la integración paulatina y sin incidentes en la economía mundial, y la vinculación entre las estrategias de comercio y de reducción de la pobreza o equivalentes. Las prioridades en este ámbito son el refuerzo de las instituciones y las capacidades, para que puedan concebirse y ejecutarse eficazmente unas políticas comerciales y de integración adecuadas, y el apoyo al sector privado, para aprovechar las nuevas posibilidades de intercambios.

74. Los obstáculos al comercio son a menudo mayores entre los países en desarrollo. La integración regional puede reducir estos obstáculos. En el caso de los países de ACP, contribuye igualmente a la preparación de los acuerdos de asociación económica. Para numerosos países, pero más concretamente para aquellos cuyo principal socio de intercambios e inversiones es la UE, resulta ventajosa la aproximación normativa del mercado único de la UE.

La segunda respuesta parte de la idea de Hettne y Ponjaert (2014, 116) de que la UE está cambiando el orden multilateral en uno multiregional. Los autores mencionan que las regiones se han vuelto una nueva forma de organización política. La diferencia con el multilateralismo y los regionalismos impulsados por Estados Unidos es que éstos son puramente instrumentales y no promueven la creación de instancias supranacionales. El multilateralismo estadounidense es llamado también unilateralismo, debido al peso que tiene el antiguo hegemón en la toma de decisiones de las instituciones de gobernanza global. Aunque en la mirada de Hettne y Ponjaert (2014, 116) la UE sigue estando comprometida al multilateralismo, en este capítulo se analizan el regionalismo y el interregionalismo como una forma de competir con el actual orden mundial. En este sentido, Bagwhati (1992, 535) menciona los regionalismos pueden ser creadores de intercambio o desviar el comercio (*trade creation versus trade diversion*). Siguiendo esta premisa, las relaciones de la UE con otras regiones con vistas como una forma de fragmentar los marcos de cooperación globales y multilaterales en función de sus propios intereses (Telò 2020, 4).

Quienes quedan fuera de los acuerdos de comercio de la UE (como Bolivia en el caso del Acuerdo Multipartes con los países andinos), tienen que sujetarse a las preferencias

⁵⁴ Algo similar debe constar en Art. 52 del “Nuevo Consenso Europeo en Materia de Desarrollo” del 2017 (Parlamento Europeo, Consejo Europeo y Comisión Europea 2017).

arancelarias unilaterales y a las normas generales de comercio europeas, incluyendo su Política Agrícola Común. Aquello responde a una lógica liberal diferenciada y asimétrica, que no es igual para todos. Por lo tanto, el proceso globalizador impulsado por la UE resulta excluyente para algunos actores.

Las regiones que no comparte la mirada político económica de la UE usualmente quedan fuera de sus planes de cooperación, como la Unión de Naciones Suramericana (Unasur) y la Asociación Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Ambos procesos responden a un cambio histórico que se realiza a los “márgenes del liberalismo” y que implica una visión distinta del desarrollo social, acción comunitaria y una nueva organización política al interior de las regiones (Riggirozzi y Tussie 2012, 11).

Por un lado, Unasur rompió la lógica de los regionalismos liberales, al no centrar su proceso de integración en temas económicos y comerciales. El proyecto sudamericano creado en el 2008, se enfocó en temas como energía, defensa, salud, lucha contra el narcotráfico, educación, entre otros. Si bien su Tratado Constitutivo hace referencia a la integración productiva e industrial y la cooperación comercial, dicha organización nunca tuvo como finalidad la competencia sino en la reducción de asimetrías (Vaca Hernandez 2020, 58–60).

Por otro lado, el ALBA resultó ser una propuesta mucho más contestataria frente al modelo de desarrollo liberal, basado en la solidaridad, cooperación y complementariedad. El *boom* de las materias primas de inicios del siglo XXI, permitió a Venezuela impulsar un modelo diferente de regionalismo, a través de inversiones en países de la región. Para ello, hizo uso de lo que se conoce como diplomacia social o diplomacia petrolera, que tenía por objeto el desarrollo social y reducción de la pobreza desde un esquema distinto al del individualismo liberal (Benzi 2016, 81). Un ejemplo de ello fue la venta de petróleo de Petrocaribe, a tasas de interés o descuentos en el precio en relación al mercado, y las misiones de médicos cubanas en países de la región.

3.1.2 La gobernanza europea en los regionalismos sudamericanos en sus primeras décadas 1990- 2006: una guerra de posición en el orden hegemónico estadounidense

El expansionismo europeo puede ser visto como una “guerra de posición” de la Comunidad Europea en el contexto global.⁵⁵ Este es un tipo de guerra en el que se resiste a la tentación de

⁵⁵ El concepto se parece mucho al término gramsciano de revolución pasiva, o de una revolución silenciosa, al que se hace referencia en el capítulo 2.

entrar en una competencia directa, por lo que se adoptan procesos más discretos y de largo alcance. Tales procesos permiten generar cambios en el orden establecido (Cox 2016, 141–142). En la guerra que emprendió Europa no se despegó de las instituciones multilaterales de gobernanza global (como el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional (FMI), Naciones Unidas, entre otras), sino que de manera paralela empezó a generar alianzas y procesos de diálogo con las élites políticas latinoamericanas.

La gobernanza que han tenido el bloque europeo y Estados Unidos en varios temas suele ser complementaria, empezando por su defensa a algunas instituciones multilaterales. Desde la Segunda Guerra Mundial la relación de las dos partes ha sido muy cercana, y abarca algunas áreas además comercio, tales como seguridad y cooperación. Sin embargo, la relación ha empezado a tornarse competitiva en las décadas recientes debido a que la UE ha buscado de manera paulatina algunos espacios de inserción internacional. Una de sus estrategias ha sido el relacionamiento entre bloques o el interregionalismo, que ha sido útil para conseguir nuevos socios en materia política y comercial.

Las primeras reuniones con bloques de Latinoamérica se realizaron en los años 70 con la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (creada para negociar con la Comunidad Europea), el Grupo de Embajadores Latinoamericanos (GRULAC), la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (que luego se llamaría ALADI) y el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) (Grilli 1993, 234–237)⁵⁶. Este fue el primer estrato de relacionamiento de la gobernanza multinivel europea. Aunque el presente capítulo no se enfoca en el interregionalismo con las configuraciones regionales latinoamericanas, es importante resaltar que también ha sido un espacio de diálogo e influencia para Europa.

De manera casi paralela al relacionamiento con instituciones latinoamericanas, inició la cooperación con el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y el Pacto Andino (Consejo de las Comunidades Europeas 1974, 19). Los programas de ayuda internacional con ambas subregiones comenzaron en el año 76 y estaban sujetos a una planificación y revisiones anuales por parte del donante (Comisión de las Comunidades Europeas 1976, 1). Algunas de las áreas priorizadas fueron el fortalecimiento para la integración, la producción e industria (Comisión de las Comunidades Europeas 1989, 48–49). Aquello marcó el inicio de un proceso de apoyo para la integración regional que continuaría por varias décadas.

⁵⁶ En los años 80, la UE se relacionaba también con el Grupo Contadora, que se conformó para promover la paz en Centroamérica, al margen de la Doctrina Monroe y Estados Unidos (Grilli 1993, 238)

En el capítulo anterior se analizan los primeros años de la cooperación de la Comunidad Europea con la subregión andina, que fue el único organismo sudamericano en recibir recursos de ayuda internacional durante los años 70 y 80. En aquel entonces predominó un modelo de regionalismo cerrado o hacia adentro, con tintes proteccionistas. La cooperación tuvo la intención apoyar al Grupo Andino para afianzar las relaciones comerciales entre sus miembros, y de paulatinamente abrir mercados para los países europeos, incluyendo los financieros.

A partir de los años 90, se fortaleció el proyecto de integración europeo, que a su vez empezó a promover un modelo de regionalismo aperturista, tanto en la CAN como en un recientemente creado Mercosur.⁵⁷ Entonces, la unificación de las Comunidades Europeas a través del Tratado de Maastricht en 1993, seguida de la anexión de nuevos miembros, le dio al bloque mayores capacidades para ampliar sus alianzas globales (UE 2020a). En aquella década, los montos de cooperación fueron de aproximadamente 17 millones de euros para la Comunidad Andina y de 31 millones de euros para Mercosur (véase anexos 2 y 3).

Las relaciones de cooperación entre bloques fueron formalizadas mediante el establecimiento de acuerdos. En 1993 se firmó un Acuerdo Marco de Cooperación con la Comunidad Andina (renovado en el 2003) y en 1995 se suscribió uno similar con Mercosur. El primero hacía mención al fortalecimiento de las relaciones comerciales y progreso en el proceso de apertura de mercados (Comunidad Económica Europea y Acuerdo de Cartagena 1993). El segundo ya incluyó el objetivo de alcanzar un tratado de libre comercio interregional, basado principalmente en las reglas multilaterales (Comunidad Europea y Mercado Común del Sur 1995). La cooperación fue una herramienta útil para preparar a las regiones de manera previa al proceso de liberalización comercial con Europa.

Aunque los aspectos sociales formaron parte de la agenda de cooperación con las dos subregiones sudamericanas, los motivos comerciales siguieron siendo prioritarios. Aquello se vio reflejado en los programas financiados durante la década de los 90, en que el grueso de la ayuda para el desarrollo se destinó a temas productivo comerciales y en segundo lugar para el fortalecimiento institucional (véase anexos 2 y 3). El telón de fondo de la ayuda para el internacional fue la ideología de mercado.

⁵⁷ Mercosur se creó en el año de 1991 a través del Tratado de Asunción. Al igual que la CAN, su estructura institucional ha buscado emular los organismos europeos, tales como la Secretaría, la Comisión, el Consejo y el Parlamento. Una de las dificultades que ha tenido Mercosur en su proceso de integración es que varias de las decisiones regionales deben a su vez ser aprobadas por sus respectivos gobiernos, por lo que es considerado como un organismo más intergubernamental que supranacional (Bilal 2005, 25).

Un tema importante en los compromisos de cooperación de la UE con la CAN y Mercosur fue la inclusión de la llamada cláusula democrática, que es una de las características de los “Acuerdos de Tercera Generación” (Gomez Arana 2017, 118).⁵⁸ El motivo por el cual la UE ha promovido la democracia en su cooperación regional, está relacionado con la premisa de que los estados democráticos son menos propensos a tener conflictos armados. También se justifica la democracia liberal por su relación con una mayor garantía de los derechos humanos (Zamfir y Dobрева 2019, 2). El regionalismo europeo hizo énfasis en algunos valores, que han contribuido la construcción de una imagen de la UE como una potencia pacífica y normativa.

La cláusula democrática consta tanto en los acuerdos marco como en los acuerdos específicos de cooperación con cada organismo regional. El Art. 35 del Acuerdo Marco con Mercosur se menciona lo siguiente sobre el incumplimiento de las cláusulas:

Si una de las partes considera que la otra parte no ha satisfecho una de las obligaciones que impone el Acuerdo podrá adoptar las medidas apropiadas [...]. Las partes consideran que por los términos “caso de urgencia especial” contemplados en el párrafo 1, se entiende un caso de ruptura material del Acuerdo por una de las dos partes. La ruptura material del Acuerdo consiste en: a) una repudiación del Acuerdo no sancionada por las reglas generales del derecho internacional; o bien una violación de los elementos esenciales del Acuerdo referidos en el artículo primero [relativo a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales]

Por lo tanto, en caso del quebrantamiento de los principios democráticos, una de las sanciones que podía establecer la parte europea era la disolución del acuerdo o el cierre de programas de cooperación.

La cláusula democrática también fue incorporada en la normativa interna de la Comunidad Andina y de Mercosur. En 1998 se establecieron sanciones para la violación de dicha cláusula en el “Compromiso Andino por la Democracia”, cuya ratificación por los miembros del organismo no ocurrió sino hasta el 2000 (CAN 2000) . De manera similar, Mercosur incluyó la cláusula democrática como una condición para sus miembros en 1996, tras un fallido golpe de Estado en Paraguay. La institución amenazó al país con imponer sanciones e incluso con una posible expulsión (Vasconcelos 2007, 170–172). Ya sea por imitación o

⁵⁸ Los acuerdos de Tercera Generación con América Latina que surgieron a partir de los años 90 tenían cláusulas de “condicionamiento político en relación a democracia, ambiente, derechos humanos” (Gomez Arana 2017, 118).

aprendizaje, este es otro de los aspectos en los que se asemejan la CAN y Mercosur al regionalismo europeo.

En aquel entonces, las relaciones comerciales estuvieron sujetas al SGP. Las condiciones bajo las cuales los productos de Mercosur accedieron el mercado europeo fueron similares a las que tuvieron los países andinos (véase capítulo 2). Todos los integrantes de Mercosur se beneficiaron del SGP Estándar, que entró en vigor en el año de 1971. Este régimen implicaba una reducción de aproximadamente un tercio de las tarifas arancelarias. Solo Paraguay fue considerado como una excepción, quien por tener ingresos per cápita menores que los de sus vecinos ingresó al SGP Plus (para países vulnerables) a finales del 2000 (Rojas y Arce 2019, 11). Siempre existió el riesgo de que el bloque europeo suspenda de manera unilateral los beneficios, lo cual constituyó un condicionante para que los países tanto de Mercosur como de la CAN se sintieran tentados a firmar un acuerdo con la UE.

3.1.3 La contrahegemonía sudamericana: una reacción frente al consenso neoliberal europeo del 2007 al 2013

El período del 2007 al 2013 estuvo marcado por las dificultades en el relacionamiento de la UE con los regionalismos sudamericanos. Tanto en la CAN como en Mercosur existieron procesos históricos que influyeron en la conformación de fuerzas en contra de la globalización, que van más allá del hiperpresidencialismo (Vivares y Dolcetti-Marcolini 2016, 6). Entre ellos tenemos el distanciamiento de Estados Unidos de Sudamérica, el incremento de los precios de las materias primas, un mayor relacionamiento de los países de la región con otras potencias (principalmente China), los procesos políticos progresistas como una respuesta al liberalismo de los años 90, entre otros (Miguez 2019, 91).⁵⁹ El boom de los precios de las materias primas y la apertura hacia nuevos socios comerciales les dio a los países del Sur una mayor capacidad negociadora y mayor voz en la toma de decisiones políticas. Dichos procesos impulsaron el desarrollo de fuerzas contrahegemónicas, que tuvieron una incidencia en las negociaciones con la UE.

⁵⁹ Del 2008 al 2014 las exportaciones de los países andinos a China pasaron de 4,6 a más de 13 mil millones de dólares, siendo el mercado de exportación con mayor crecimiento en términos relativos. China llegó entonces a ser el tercer socio comercial más importante de los países andinos, luego de Estados Unidos y la UE (SGCAN 2018). En el 2018, China se volvió el segundo socio comercial de los países andinos, al que se enviaba el 16% de las exportaciones. Entonces, Estados Unidos continuaba ocupando el primer lugar con el 21,4% de las exportaciones, y la UE pasó al tercer lugar con el 13,4% de las exportaciones (SGCAN 2019, 2). Del 2016 al 2017 las exportaciones de MERCOSUR destinadas a China fueron del 18%, del 15% a la Unión Europea, y del 14% a Estados Unidos (CEPAL 2018, 20). Es bastante significativa la importancia que cobró China como socio comercial en Sudamérica.

La contrahegemonía es un concepto desarrollado por Gramsci, para definir la forma en la que la gente desarrolla ideas y discursos para desafiar las asunciones dominantes, creencias y patrones de comportamiento establecidos. En un contexto de globalización, la contrahegemonía es empleada para explicar parte del criticismo de una movilización en contra de la globalización. Es la base intelectual para una buena parte del movimiento anti globalización (Cox y Schilthuis 1992, s/n).

Los cambios de las miradas sobre el desarrollo en las dos subregiones sudamericanas empezaron de manera casi paralela y con pocos años de diferencia. En Mercosur, esto coincidió con el ingreso de gobiernos progresistas y con un período de estancamiento de las relaciones interregionales, al que Sanahuja y Rodríguez (2019, 10) referencian a partir del 2004. Entonces, el neodesarrollismo fue visto como una forma de superar la etapa neoliberal de los años 90, sin repetir los errores de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Al respecto Míguez (2019, 92) menciona:

Debía diseñarse una estrategia alejada tanto del viejo desarrollismo como de la ortodoxia neoliberal partiendo desde una política macroeconómica más bien convencional (un tipo de cambio alto, favorable a las exportaciones) combinada con políticas de infraestructura, políticas industriales selectivas y políticas comerciales (como por ejemplo las retenciones a las exportaciones agrarias en Argentina) adecuadas a dichos fines tendían a su vez a una mayor integración regional. El Estado neodesarrollista debía ser una burocracia eficiente y ágil, que no cayera en los déficits fiscales propios del viejo desarrollismo pero que no quedara reducido al mínimo posible que proponía el esquema neoliberal.

Aunque el neodesarrollismo tuvo diferentes matices en cada uno de los países de Mercosur, en todos ellos se manifestaba como una alternativa de política económica frente a la globalización.⁶⁰

A diferencia de Mercosur, cuyos países tenían una postura “cuestionadora pero dialogante con el régimen económico imperante” (Ayllón Pino 2015, 142), desde Ecuador y Bolivia se empezó a generar una crítica más profunda al neoliberalismo y la globalización, a partir de la ideología del Buen Vivir. Esta mirada vino acompañada de cambios no solo discursivos, sino

⁶⁰ Hubo diferentes políticas implementadas por los países de Mercosur como parte de sus estrategias nacionales. Entre estas tenemos el impulso de empresas de Brasil (consideradas campeonas nacionales), a través de créditos concedidos por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). Además, existen otras empresas estatales brasileras que participaron activamente de proyectos en América del Sur, tales como Petrobras, Embrapa, Embrear, por mencionar algunos ejemplos. En Argentina, se dio el control del cambio de pesos argentinos a dólares, que se conoce como “cepo cambiario” y las retenciones fiscales a las exportaciones agrarias. En Paraguay, se implementó una reforma agraria durante la presidencia de Lugo. Finalmente en Uruguay, se ejecutaron proyectos mineros, de infraestructura y agropecuarios impulsados por el Estado (Míguez 2019, 92–108).

también a nivel político económico, por lo que se convirtió en una fuerza contrahegemónica. El Buen Vivir planteaba alternativas como:

a) Impugnación del mercado como regulador total de la sociedad; b) demandas indígenas, centradas en sus críticas a la modernidad y la colonialidad; c) propuesta de participación directa, esto es, democratización y aumento del poder político de los marginados; d) defensa de la soberanía nacional (o nacional-popular, para ser exactos) ante los efectos nocivos de la mundialización y la globalización; y además, la reacción defensiva, en este contexto, frente a la “norteamericanización” [y europeización] del mundo (Polo Blanco y Piñero Aguiar 2020, 2).⁶¹

A esto se suma una dimensión ecologista e ideas sobre el derecho de acceso a las tierras indígenas.

Los cambios ideológicos en Sudamérica tuvieron diferentes implicaciones en las políticas regionales. En la Cumbre de Tarija del 2007, la CAN se planteó tener un enfoque hacia “una integración integral más equilibrada entre los aspectos sociales, culturales, económicos, ambientales y comerciales”, que fue plasmado en la Agenda Estratégica de la Comunidad Andina del 2010 (Ténenbaum de Réartegui 2010). Sin embargo, hay pocas acciones concretas que se desarrollaron en ámbitos no comerciales, principalmente limitadas a intervenciones en zonas fronterizas (Chacón Sánchez 2015, 87). Varias de las intervenciones fueron financiadas con recursos de la cooperación europea, y los países de la CAN se comprometieron a asignar fondos, debido a que coyunturalmente existían recursos internacionales de contraparte.

Mercosur también avanzó más en la implementación de políticas sociales. Al respecto. Riggiozzi (2011, 10) menciona lo siguiente:

Institucionalmente, la repolitización de Mercosur fue vista en relación a las nuevas iniciativas de derechos laborales, participación de la sociedad civil, el establecimiento de un parlamento regional, la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), [...] y el establecimiento de un Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur [FOCEM] en el 2005, marcando una nueva dirección más allá de los objetivos impulsados por el comercio, y la vía para lo que años más tarde se cristalizó como Unasur.

Sin embargo, es casi como si se hubieran llevado dos agendas paralelas, que son la social y la comercial. Por un lado, los fondos destinados a programas de reducción de asimetrías

⁶¹ Polo Blanco y Piñero Aguiar (2020, 2) citan a los autores Ritzer (1995) y Echeverría (2008) cuando identifican los principales elementos del Buen Vivir.

sociales resultaron tener problemas tanto en cantidad como en colocación. Los recursos del FOCEM apenas representaron el 0,042% del PIB de la región en el 2011 (Bono y Bogado Bordázar 2012, 6), y parte de ellos fueron invertidos en zonas deprimidas de los países más grandes de la región.⁶² Por otro lado, las desventajas de los países con menor desarrollo fueron parcialmente tratadas o excluidas de los acuerdos entre Mercosur y países terceros.⁶³ Estas son las razones porque Peixoto Batista y Perrotta (2018) consideran que existió un hibridismo de políticas en Mercosur y que la región no logró avanzar hacia un modelo de integración pos liberal.

La contrahegemonía sudamericana tuvo implicaciones en la negociación de acuerdos de asociación con la UE. Mientras que con la Comunidad Andina la UE decidió optar por negociaciones de comercio a nivel bilateral (inicialmente con Colombia y Perú), con Mercosur existió una etapa de estancamiento de las relaciones interregionales del 2004 al 2013. El cambio de estrategia de relacionamiento condujo al cierre de las relaciones de comercio y cooperación con la Comunidad Andina. En el caso de Mercosur, aunque se reconocían las dificultades existentes, se mantuvo latente la posibilidad de retomar las negociaciones en años posteriores. Aunque la contrahegemonía no cambió por completo el direccionamiento político económico de las dos subregiones, como se puede apreciar en los párrafos anteriores, definitivamente tuvo un impacto en las negociaciones de acuerdos entre bloques.

Desde el 2014, hubo algunas modificaciones en el entorno político económico sudamericano y global, que dieron como resultado un retorno a las políticas neoliberales en los países de la región. Aquello abrió la posibilidad de que se retomen las negociaciones de un acuerdo interregional con Mercosur. La nueva etapa coincide con la creación de la Alianza del Pacífico,⁶⁴ que pasó a ser considerada como una potencial aliada de la UE. No es una coincidencia que la orientación del nuevo actor se fundamente en los principios de un regionalismo de mercado. Es casi una precondition que las regiones tengan una mirada del comercio similar a la de la UE, para que sean consideradas como sus posibles socios de comercio y cooperación para el desarrollo. En el último segmento de este capítulo se

⁶² La promoción del desarrollo de las zonas más deprimidas puede tener particularidades. Brasil, siendo la economía más grande de Mercosur en términos de PIB, posee la segunda región menos desarrollada (Provincia de Maranhão) luego de Paraguay (Peixoto Batista y Perrotta 2018).

⁶³ Un ejemplo de ello es que, a excepción de la desgravación con distintas velocidades, las asimetrías no fueron consideradas en el acuerdo con los países andinos. Asimismo, “el acuerdo con India [en el 2005] no establece ninguna flexibilidad para los países más pequeños o con menor desarrollo relativo ni en el listado de productos ni en las reglas de origen” (Peixoto Batista y Perrotta 2018).

⁶⁴ Aunque se creó en el 2011 cobró impulso en los años posteriores.

profundiza en el análisis de los cambios en las relaciones entre las regiones sudamericanas y la UE del 2014 al 2019, con énfasis en la Comunidad Andina.

3.2 De las negociaciones del acuerdo de asociación al fin de las relaciones entre la UE y la CAN

En esta parte del documento se analiza el momento de mayores dificultades entre la UE con la Comunidad Andina de Naciones, que ocurrió durante y después de la negociación del acuerdo de libre comercio entre regiones. Las distintas posiciones entre ambos bloques negociadores, hicieron que la UE cambie su estrategia de relacionamiento y su mirada hacia el regionalismo andino. A continuación, se presenta un breve análisis de lo ocurrido durante las negociaciones y del papel que tuvo la cooperación para el desarrollo en aquella época.

3.2.1 Las relaciones comerciales entre la UE y la CAN del 2007 al 2013 y la gobernanza multinivel

Después de más de 40 años de cooperación para la integración regional y de apoyo para la liberalización comercial en la Comunidad Andina, se dio inicio a las negociaciones de un acuerdo interbloques con la UE. La intención de suscribir un tratado de asociación se había manifestado en el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación en el 2003, y posteriormente en la Cumbre UE- América Latina y el Caribe (ALC) en Guadalajara en el 2004. Sin embargo, la disposición para iniciar las negociaciones no se dio sino hasta el 2006 en la Cumbre de Viena, en que se plantearon tres ejes principales de trabajo, que son comercio, diálogo político y cooperación (Comisión Europea 2007a, 5). En la XXI reunión ministerial del 2007 entre las dos organizaciones, iniciaron formalmente las negociaciones, pero fueron suspendidas en el 2008 por falta de consenso entre los países andinos (Leví-Coral 2013, 5).

La intención de suscribir el acuerdo interregional, se explica en parte por las fallidas negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC. En el 2007 y a manera de respuesta, la UE desarrolló la estrategia llamada “Una Europa global: una cooperación reforzada para facilitar el acceso a mercados”, cuyos elementos principales se incluyeron en los acuerdos de asociación (Comisión de las Comunidades Europeas 2007b). Entre otros aspectos relevantes estaban “el comercio y la inversión; la política comercial y de competencia; la transparencia en la contratación pública; y la facilitación al comercio; que fueron rechazados por la mayoría de países en la Ronda de Doha” en el 2001 (Cerqueira Torres 2013, 267–268). A esto se suman aspectos relacionados con propiedad intelectual. La estrategia apuntaba a tener una mayor apertura de mercados, garantías para los inversionistas europeos mediante un trato

nacional de sus empresas y facilidades para la repatriación de capitales (Cerqueira Torres 2013, 267–268). En resumidas cuentas, los acuerdos de asociación interregionales de la UE se volvieron una forma de negociar los asuntos que resultaron controversiales en otros espacios de gobernanza global.

Tanto Ecuador como Bolivia se mostraron renuentes a aceptar las condiciones presentadas por la parte europea, debido a su mirada nacionalista de la política económica, proveniente de la ideología del Buen Vivir. La parte ecuatoriana puso como condición “que se tenga en cuenta las asimetrías [existentes] entre la UE y los países andinos, así como entre estos últimos; que se respeten las disposiciones de la nueva Constitución y las políticas públicas de desarrollo [nacionales]; las sensibilidades expresadas por el Ecuador en materias específicas; y, la existencia de un diálogo político y de cooperación que permita la ejecución y aprovechamiento del acuerdo en beneficio de su desarrollo” (Villagómez 2012, 12–13). Por su parte Bolivia consideraba que algunos de los planteamientos del acuerdo violaban su soberanía para la toma de decisiones económicas, por lo que decidió retirarse de manera inmediata de las negociaciones (Quispe-Remón 2020, 123). Este sería el punto de inflexión en las relaciones futuras con la UE.

El mismo marco jurídico andino abrió la posibilidad para que se negocie un acuerdo a nivel de países, lo que no sucedió con Mercosur.⁶⁵ Acorde a las Decisiones 598 (2004) y 667 (2007), los países de la Comunidad Andina miembros pueden

negociar tratados de libre comercio bajo el principio de hacerlo de forma comunitaria, conjunta y excepcionalmente de forma individual preservando el ordenamiento jurídico de la CAN, tomando en cuenta las sensibilidades comerciales de los otros socios en las ofertas de liberación comercial y aplicando el principio de la nación más favorecida (Leví-Coral 2013, 7).

Con esta base, la UE inició la negociación de un Acuerdo Multipartes, en lugar de uno bloque a bloque, con Colombia, Perú y Ecuador en febrero de 2009, que concluyó con los dos primeros países en el 2012. Por su parte, Ecuador suspendió las negociaciones en el 2009, las retomó en el 2014 y finalizó en el 2017 (Rosales Nieto y De La Cruz Guerrero 2019, 47).⁶⁶

⁶⁵ “A diferencia del marco jurídico establecido en Mercosur (Decisión 32), en el que se define que los Estados parte solo pueden negociar acuerdos comerciales de forma conjunta, la decisión 667 de la CAN deja libertad a sus miembros para que negocien individualmente con la UE, con la condición de que no se quebrante la normativa comunitaria andina” (Leví-Coral 2013, 7).

⁶⁶ Uno de los motivos por los que Ecuador retomó la negociación del tratado en los años posteriores, fue por el temor de que se suspendan las preferencias del SGP. La UE anunció su intención de volver a negociar con Ecuador en el 2012, y en el 2014 se hizo efectivo el reinicio de las negociaciones entre las dos partes. En 2017, luego de

Ecuador ingresó al acuerdo bajo los mismos términos que aceptaron Colombia y Perú, aunque recibió concesiones mínimas, referidas a la velocidad de desgravación de algunos productos (Comisión Europea 2017).⁶⁷

El cambio de estrategia de relacionamiento interregional a bilateral da cuenta de la gobernanza multinivel europea. El liderazgo en distintos niveles está relacionado con la capacidad de establecer acuerdos e interactuar con una mayor cantidad de actores internacionales. Guerra Barón (2014, 229–230) menciona que es un juego político que implica la creación y legitimación de estructuras y actores, que también permite que el diseño del orden internacional sea negociado.

Dos años después de iniciadas las negociaciones, Perú y Colombia enviaron cartas “casi idénticas” a la UE solicitando salir del diálogo regional y mantener uno bilateral. Entonces, la decisión final de utilizar el bilateralismo (al igual que sucedió con Estados Unidos) fue de la parte europea (Parra 2014, 40–41). Los lazos de cooperación y diálogo bilateral con los países andinos se habían mantenido desde el inicio del expansionismo europeo en Latinoamérica, dejando así una puerta abierta para establecer una comunicación directa. La gobernanza multinivel europea consiste la construcción de vínculos en distintas esferas de relacionamiento.

El Acuerdo Multipartes impulsó un comercio sujeto a las disposiciones del Art. XXIV del GATT de 1994 y al Art. 5. del Acuerdo General sobre Comercio y Servicios de la Ronda de Uruguay, que entró en vigencia en 1995. La meta de la parte europea era que el comercio de bienes y servicios esté cubierto al menos en un 90% por las reglas de la OMC, pero alcanzó una cobertura del 98% con Colombia y Perú. Las negociaciones darían acceso directo a productos que se encontraban dentro del régimen SGP Plus, tales como “servicios agrícolas, frutas, hortalizas y productos tropicales. La negociación [excluyó] productos sensibles para Ecuador como arroz, pollo, maíz y productos cárnicos” (Leví-Coral 2013, 9). En materia industrial, la eliminación de tarifas llegó a ser del 100% por parte de la UE (Leví-Coral 2013, 9).

cuatro rondas se ratificó la anexión de Ecuador al Acuerdo Multipartes (Rosales Nieto y De La Cruz Guerrero 2019, 47).

⁶⁷ El Acuerdo con los países andinos es principalmente comercial, por lo que se dejó de lado la idea de tener un Acuerdo de Asociación que incluya diálogo político y cooperación (Cerqueira Torres 2013, 267). Al haber quedado Bolivia fuera del acuerdo se ha mantenido dentro del régimen del SGP Plus.

Debido a la diferencia en los niveles de desarrollo con Colombia y Perú, se dio un plazo de hasta 10 años a Ecuador para la supresión de aranceles de algunos productos (Rosales Nieto y De La Cruz Guerrero 2019, 51–52). Más que un problema relacionado con el dilema del prisionero, en donde Colombia y Perú persiguieron sus propios intereses frente al interés colectivo, el cambio de negociaciones interregionales a bilaterales funcionó de manera estratégica para la UE. Fue como un juego de ajedrez realizado en varias dimensiones.

Al fracaso de las negociaciones interregionales con la UE, se sumaron algunos problemas que acarrearba la CAN desde años anteriores. Entonces, el debilitamiento de la organización fue tan evidente que se enfrentaba con una posible desintegración. Un aspecto que sacudió al regionalismo andino, fue la salida de Venezuela en el año 2006, luego de las fallidas negociaciones de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. El principal motivo de la separación venezolana de la CAN, fue que Colombia y Perú decidieron firmar un acuerdo bilateral con el país norteamericano. También hay que tomar en cuenta el enfrentamiento diplomático que tuvieron Colombia y Ecuador en el 2008, que terminó en el establecimiento de aranceles a productos colombianos por la parte ecuatoriana (Quispe-Remón 2020, 116).

Pastrana, Vélez y Pachón (2014, 94) mencionan que “buena parte de la legitimidad de los procesos de gobernanza [regional] depende del grado de validez que otorga la capacidad real de ofertar regionalmente bienes y servicios públicos en diferentes órdenes y con respecto a múltiples problemas, ya sean económicos, culturales, políticos, ambientales o, en especial, referente a necesidades de infraestructura” (Pastrana Buelvas, Vélez y Simmonds Pachón 2014, 94). La falta de efectividad para alcanzar consensos mínimos en temas económicos y las dificultades por las que atravesaban sus propios miembros, habían fraccionado internamente a la CAN.

La posibilidad de formar parte de organizaciones regionales con distintas agendas y prioridades fue otro de los motivos de la fragmentación del proceso de integración andino. Luego de salir de la CAN, Venezuela solicitó ser parte de Mercosur, a quien se unió Bolivia en el 2015. La Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA), impulsada por Venezuela, fue otra de las iniciativas integracionistas de Sudamérica. También se encuentra el caso de Unasur, proyecto al que se sumaron a 12 países bajo el liderazgo de Brasil, en el año 2007 (Quispe-Remón 2020, 116). Cada uno de los organismos mencionados fue impulsado por distintos líderes con finalidades distintas y trataban de construir su propio

orden dentro de la misma región (Pastrana Buelvas, Vélez y Simmonds Pachón 2014, 86–87). El *spagetti bowl* de regionalismos sudamericanos se dio por la competencia entre los modelos de integración y por la falta de complementariedad de los mismos.

Por las razones mencionadas, inició un proceso de cambio organizacional y reestructuración de la CAN en el año 2012. La consultoría para la reingeniería institucional estuvo a cargo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Universidad Getulio Vargas, en donde se “ [dejó] de lado a la UE, cuyos fondos de cooperación [habían] favorecido la construcción y desarrollo de las instituciones andinas” (Giacalone y Bustamente 2015, 348). En base a esta consultoría se establecieron lineamientos estratégicos para la nueva visión de la Comunidad Andina, que priorizaron la integración interna de la organización, principalmente en temas comerciales y energéticos, así como la articulación y convergencia con otros regionalismos Sudamericanos (CAN 2013).

En este proceso quedaron relegados algunos ejes temáticos que habían sido importantes en las relaciones interregionales con la UE, tales como la lucha contra las drogas y el medioambiente. El cambio de prioridades marcó una distancia aún mayor entre los dos bloques regionales y el inicio del fin de sus relaciones.

Después de una reingeniería no puede ser que la Comunidad Andina no trate el tema del medio ambiente. ¡Eso es algo inconcebible! Para un europeo que sí lo trata en el día a día desde el colegio hasta toda su vida, y en el trabajo lo educan hacia el medio ambiente. No puede haber un organismo multinacional que no lo quiera tratar. Ni tampoco el concepto de drogas, o sea la lucha contra las drogas justamente en los países andinos como Bolivia, Ecuador y Colombia, que son un eje de los contrabandistas. ¡Un eje del narcotráfico! La Comunidad Andina como tal dice no, no podemos meternos, que lo vea cada país (Entrevista funcionario de la Delegación de la Unión Europea en Lima, 5 de febrero de 2020).

3.2.2 La cooperación del 2007 al 2013: un mecanismo revolución pasiva en tiempos de divergencia ideológica

En la Cumbre de Viena entre UE y ALC del 2006 se materializó el compromiso de fortalecer la integración regional para avanzar hacia un acuerdo de libre comercio con la CAN. Para ello se elaboró el Documento de Estrategia Regional 2007-2013 para la subregión andina, que incluyó un Programa Indicativo Regional (PIR) con resultados, objetivos y montos de cooperación. El documento respondía principalmente a los análisis realizados por el Parlamento, el Consejo y los países miembros de la UE, aunque también se hicieron consultas a los países andinos y a la CAN a través de grupos subregionales (Duarte García 2014, 441–

442). Al igual que con la Comunidad Andina, también se desarrolló una estrategia plurianual para intervenciones en cada uno de los países de la región. Los documentos estratégicos replicaban el nexo que se había establecido la UE desde hace varios años atrás entre la cooperación y un desarrollo dirigido desde arriba.

El objetivo de la Estrategia Regional partió del Consenso Europeo sobre el Desarrollo del año 2005, en que la UE se comprometió a erradicar la pobreza mediante el desarrollo sostenible y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Además de estar vinculada a una de las agendas globales, la Estrategia hacía referencia a la importancia de tener una asociación con países en desarrollo en donde se combine “la promoción de la buena gobernanza, los derechos humanos y la democracia, a fin de lograr una globalización justa e igualitaria”, entre otros temas (Comisión Europea 2007a, 2). La asistencia técnica y los programas de cooperación eran vistos como herramientas para alcanzar dichos objetivos. En resumidas cuentas, la solución a los problemas del desarrollo se enmarcó en una globalización justa (y regionalizada), asistencia técnica y promoción de valores europeos.

En la XIII Reunión entre la UE y la Comunidad Andina que se mantuvo en República Dominicana del 2007, se suscribió el “Memorando de Entendimiento entre la Comisión Europea y la Secretaría General de la CAN relativo al Programa Indicativo Regional 2007-2013”. En el documento se formalizó la aceptación por parte de la CAN para recibir una asignación de 50 millones de euros, que se implementaría en dos fases. La primera, del 2007 al 2010 con un aporte de 32,5 millones de euros en las siguientes áreas: integración económica, cohesión económica y social, y lucha contra las drogas ilegales (véase tabla 3.2).

Tabla 3.2. Proyectos del Programa Indicativo Regional 2007-2013 en euros (primera fase)

Proyecto	Presupuesto	Comunidad Europea	CAN	Inicio	Cierre
Fortalecimiento Institucional de la Unidad de Cooperación de la SGCAN- FORTICAN I	1 035 800	730 800	305 000	jul-07	ene-11
Apoyo a la Cohesión Económica y Social- CESCAN I (Decisión 727)	9 484 951	6 500 000	2 984 951	may-08	nov-11
Integración Económica Regional- INTERCAN (Decisión 723)	8 920 000	6 500 000	2 420 000	dic-09	jun-13
Programa Anti- Drogas Ilícitas- PRADICAN (Decisión 712)	4 020 000	3 250 000	770 000	nov-09	ago-13

Proyecto	Presupuesto	Comunidad Europea	CAN	Inicio	Cierre
Apoyo a la Cohesión Económica y Social CESCAN II (Decisión 744)	8 248 092	6 500 000	1 748 092	dic-10	sep-15
Fortalecimiento Institucional de la Unidad de Cooperación del SGCAN FORTICAN II *	1 274 000	1 019 200	254 800	Desestimado en reingeniería	
Integración Regional Participativa INPANDES	9 374 158	8 000 000	1 374 158	dic-12	jun-19
Total	42 357 001	32 500 000	9 857 001		

Fuente: Unidad de Cooperación de la Comunidad Andina 2019.

La segunda fase, tuvo un presupuesto de 17,5 millones de euros, y debía ser implementada del 2011 al 2013. Para esta etapa, se consideraron los ejes de integración económica, medio ambiente y lucha contra las drogas, como se puede ver en la tabla 3.3 (CAN 2020). Cabe resaltar que todos los proyectos de la segunda fase fueron suspendidos luego de los impases de las negociaciones comerciales entre los dos bloques. Durante la segunda etapa, únicamente se continuó con la implementación de algunos proyectos rezagados del primer período.

Tabla 3.3. Proyectos del Programa Indicativo Regional 2007-2010 en euros (segunda fase)

Proyecto	Monto en euros
Integración Económica Regional	4 000 000
Medio Ambiente y Cambio Climático ANDESCLIMA	7 000 000
Apoyo a la Reducción de la Demanda de Drogas Ilícitas PREDEM	6 500 000
Total	17 500 000

Fuente: CAN 2020.

Nota: Ninguno de los proyectos de la segunda fase fue implementado.

En la primera fase del Programa Indicativo Regional se mantuvo la intención de construir un modelo de regionalismo abierto en la CAN, a través de la asignación de recursos y la transferencia de *know how*. Pese a que la cooperación interregional era vista como un aporte al desarrollo por parte del donante, existieron relaciones de poder, intereses e ideas que acompañaron los programas negociados. Al respecto, Stone, Porto de Oliveira y Pal (2020, 5) mencionan lo siguiente

el conocimiento transferido no es evidencia neutral o información funcionando como una contribución técnica a la gobernanza del orden mundial, sino que también opera como una forma de poder (tecnocrático), que trabaja para moldear quien tiene que [tipo de] diseño político y resultados, esto es, aquellas comunidades que reciben ciertas, y a veces impuestas reformas políticas.

Esta aseveración tiene relación con el concepto de revolución pasiva. Gramsci llama revolución pasiva a la introducción de cambios que no impliquen ninguna agitación de las fuerzas populares. Una de las estrategias de la revolución pasiva es el *transformismo* que es la “[...] asimilación y domesticación de ideas potencialmente peligrosas, ajustándolas a las políticas de la coalición dominante” (Cox 2016, 142–143).

En este sentido, la cooperación europea para la integración andina ha estado en función de un modelo de orden mundial e intereses de la UE. Por un lado, el regionalismo abierto cambió las reglas de juego de una globalización neoliberal y multilateral, implementada a través del GATT y de la OMC, a un modelo de acuerdos entre regiones. Por otro lado, detrás del apoyo y financiamiento al regionalismo de la CAN, estaban los intereses de penetración de mercados de la UE, principalmente para sus productos industrializados y tecnológicos. Las asimetrías del comercio se ven reflejadas en el cambio de una balanza comercial positiva para los países andinos del 2009 al 2013, a una negativa después de que entró en vigencia el Acuerdo Multipartes (SGCAN 2019, 3).⁶⁸ Tanto los intereses como la visión de la UE del orden mundial se fusionaron con los programas de cooperación. En lo que sigue de esta sección se analiza la cooperación para la integración de la CAN y la difusión de valores europeos.

El apoyo europeo para la integración hizo énfasis en el fortalecimiento de procedimientos administrativos, la creación de una cultura organizativa y estándares en la Comunidad Andina. Una de las iniciativas financiadas por la UE fue el Proyecto de Integración Económica Regional (INTERCAN), a través del cual brindó asistencia en temas administrativos, normativos y aduaneros. A esto se sumaron algunos proyectos que se negociaron durante el período anterior (2002-2006) y que terminaron de implementarse en el 2010 (ver anexo 3). Entre ellos está ANDESTAD, de asistencia para la unificación de

⁶⁸ Del 2009 al 2013 la balanza comercial fue positiva para los países andinos, llegando a registrar 12 400 millones de dólares a favor, mientras que del 2014 al 2018 hubo un balance negativo de 10 649 millones de dólares. Durante el segundo período los principales productos de exportación de los países andinos fueron hulla, plátano, cobre, café y zinc, mientras que se importaba aviones, medicamentos, nafta, vehículos y tranvías desde la UE (SGCAN 2019, 3–10)

registros y fortalecimiento de los institutos de estadística de los países de la CAN. También está el Proyecto Facilidad UE CAN para la Asistencia Técnica al Comercio (FAT), que tenía por objeto reducir las barreras comerciales intra y extraregionales. Algunos de los temas que se abordaron en el FAT fueron estándares fitosanitarios, producción orgánica, inocuidad agroalimentaria, etiquetado, logística y transporte, entre otros (SGCAN 2010, 20-23). La cooperación europea trató de apuntalar el proceso de integración de la CAN de manera muy similar a como funcionaban los regímenes europeos de comercio.

El fortalecimiento institucional vino acompañado de la transferencia de capacidades a funcionarios de la Comunidad Andina y de generación de justificaciones técnicas para los proyectos ejecutados. Por una parte, el personal que trabajó en los proyectos de cooperación europeos tanto en la CAN como en instituciones nacionales andinas recibió capacitación a través de cursos, seminarios, intercambio de expertos y experiencias, pasantías, misiones de asistencia técnica, entre otros. Por otra parte, y para casi todos los proyectos implementados, se contrató la realización de estudios de diagnóstico y específicos, que justificaban las intervenciones de la UE. No es casual que los resultados de dichos diagnósticos hayan propuesto como solución o alternativa el replicar la experiencia europea en los temas abordados (tal como ocurre en los proyectos de desarrollo alternativo en materia de drogas). Tanto las justificaciones como la transferencia de conocimiento fueron parte de una cooperación que funcionaba como una maquinaria de asimilación y legitimación de ideas sobre la integración europea.

En términos neogramscianos, quienes trabajan en los procesos de producción de ideas como de su transferencia se conocen como intelectuales orgánicos. Ellos “tienen la función de desarrollar y mantener las imágenes mentales de una clase o de un bloque histórico en una identidad común [...]. Para hacer esto, ellos tendrían que evolucionar claramente en una cultura distintiva, organización y técnica, y hacerlo constantemente con los miembros de un bloque emergente” (Cox 1983, 168). Los intelectuales orgánicos no solo desarrollan ideas sino que son capaces de elaborar estrategias complejas (Moolakkattu 2009, 442), como por ejemplo, la regionalización (procesos de construcción de regiones) en un mundo globalizado. La cooperación europea con la CAN estuvo equipada de un conjunto de intelectuales orgánicos que trató de homogeneizar un modelo de regionalismo europeo.

Además de los temas comerciales, también hubo lugar para la difundir algunos valores e ideas europeas, tales como la lucha contra las drogas y la cohesión social. Por un lado, la lucha contra las drogas ilícitas que para Europa había sido una prioridad desde los años 90, se

centraba en el desarrollo alternativo y en la prevención, más que en las sanciones y la lucha armada contra el narcotráfico de Estados Unidos.⁶⁹ El enfoque que utilizó la UE con la Comunidad Andina, motivó la aprobación en el 2005 de la “Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible” (Decisión 614). Independiente del nivel de éxito o fracaso que pudo tener la estrategia, la mirada europea de la lucha contra las drogas llegó a permear en las políticas institucionales de la CAN.

Otro de los valores que impartió la UE a través de la cooperación fue la cohesión social. Pese a ha sido un concepto disputado en cuanto a su significado, para la Comisión Europea era una forma de “prevenir y erradicar la pobreza y la exclusión; y promover la integración y participación de todos en la vida económica y social” (Freres y Sanahuja 2006, 32). Desde 1994, el bloque europeo ha contado con un Fondo de Cohesión, cuyos objetivos principales son: 1) “compensar a las regiones menos desarrolladas por su reducida capacidad para beneficiarse de un mercado común”; y 2) contribuir con aquellos países que actualmente no se beneficiaban de la Política Agrícola Común (Crescenzi y Giua 2019, 1).⁷⁰ La cohesión social fue incorporada como uno de los principales aspectos de la asociación birregional en la Cumbre de Guadalajara del 2004 (Duarte García 2014, 444), y pasó a ser parte de las estrategias de cooperación con la CAN desde el 2006.

En el 2008, la CAN suscribió el Convenio de Apoyo a la Cohesión Económica y Social (CESCAN I) con la Unión Europea, a partir del cual se definió la Estrategia Andina de Cohesión Económica y Social de la CAN. La nueva agenda social pretendía lograr una “integración integral” con un rostro humano que permitiría a los países miembros coordinar políticas en pro de los derechos de la población y crear espacios en donde se fomente la participación ciudadana. Las políticas de cohesión también tenían la finalidad de contribuir a la creación de una identidad andina (SGCAN 2012, 4). Las intervenciones realizadas para disminuir brechas sociales fueron bastante amplias, en que se abordaron temas de salud, educación, ambiente, producción, estadísticas sociales, entre otros, casi todos ellos enfocados en zonas transfronterizas (SGCAN 2010, 15–17). El regionalismo promovido por Europa buscaba generar integración en otros ámbitos, y no solo en asuntos económicos. La diferencia

⁶⁹ Las prioridades de la UE en su acción exterior en ALC para la lucha contra las drogas son: “1) la reducción de la demanda, lo cual incluye proyectos financiados por la Comisión y ejecutados frecuentemente por ONG; 2) la reducción del tráfico, el control de precursores químicos y la lucha contra el blanqueo de dinero, como complemento a las acciones de las agencias internacionales de Las Naciones Unidas; y 3) el desarrollo alternativo”. Aunque la UE ha cooperado con Colombia con ayuda militar (por solicitud del mismo país), el enfoque de sus intervenciones se ha centrado en la prevención que en la lucha armada (Molano-Cruz 2007, 46,60)

⁷⁰ En el año 2017, el fondo llegó a representar un tercio del total de recursos de la Comisión (Crescenzi y Giua 2019, 1).

con la UE es que primero se logró la integración económica y luego se trabajó en otras áreas.⁷¹

La homogeneización de ideas sobre un regionalismo abierto promovida por Europa resultó ser un intento fallido en tiempos de divergencia ideológica. Si el éxito o fracaso del regionalismo abierto se mide en un cambio no solo orgánico sino en la conformación de un bloque histórico emergente, la CAN falló en conciliar los intereses de las élites económicas. La UE apoyó el proceso de creación una región, pero no pudo consolidar una identidad común y políticas sostenidas de cohesión social a nivel regional, a lo que se conoce como regionidad (*regionness*) en el Nuevo Enfoque Regionalista (NEA). Dicho concepto se refiere a la identidad o cohesión que puede alcanzar una región para intervenir en el contexto internacional (Hettne y Ponjaert 2014, 119–120).

3.2.3. El fin de las relaciones entre la UE y la CAN y las nuevas perspectivas de la cooperación europea en Sudamérica (2014-2019)

La cooperación subregional entre la UE con la CAN se suspendió de manera tácita a partir del 2014. Entonces, sólo continuaron implementándose dos proyectos rezagados y negociados para el tramo de cooperación anterior. Esto son el Proyecto Integración Regional Participativa (INPANDES), que culminó en el 2019, y la segunda fase de Apoyo a la Cohesión Económica y Social (CESACAN II), que finalizó en el 2015 (véase tabla 3.2). En el Programa Indicativo Multianual para América Latina y el Caribe 2014-2020 no se incluyeron secciones específicas de cooperación para la Comunidad Andina ni para Mercosur. La única subregión que fue considerada en este nuevo instrumento fue Centroamérica, con quien la UE suscribió un Acuerdo de Asociación en el 2012 y a la que se asignó una buena parte de los recursos regionales (Zabalo Arena, Bidaurratzaga Aurre y Colom Jaén 2019, 225) . No es fortuito que Mercosur y la CAN, que no firmaron un acuerdo interregional con la UE, hayan sido excluidos de la nueva planificación estratégica europea.

Al suspenderse la cooperación, también se eliminó la principal fuente de reconocimiento internacional que tenía la CAN. Acorde a Mattheis y Wunderlich (2017, 3) el reconocimiento está estrechamente ligado con la capacidad de actuar o *actorness* que tienen los organismos regionales. “El reconocimiento emerge como una condición principal no solo para la interacción, pero también para la identificación como un actor relevante en un contexto

⁷¹ Haas considera que la integración económica es fundamental para que exista el efecto de derrame o goteo.

particular” (Mattheis y Wunderlich 2017, 3).⁷² Dicho reconocimiento legitima a un actor como interlocutor válido y le confiere capacidad para ejercer una gobernanza en ciertos ámbitos. Aunque hay otros aspectos que pueden considerarse para que un actor pueda ejercer una gobernanza regional, tales como la eficacia, recursos, capacidades institucionales, entre otros (Bell y Hindmoor 2009, 47), el reconocimiento y legitimidad que confiere la UE a las regiones son elementos importantes.

La pérdida de reconocimiento fue a la vez una pérdida de poder para la CAN, ya que limitaba al organismo para intervenir en espacios internacionales y recibir recursos de cooperación. Para la UE fue casi como si la Comunidad Andina hubiera desaparecido del mapa de los regionalismos globales. En el documento “La Asociación Estratégica UE- América Latina: situación actual y caminos futuros”, elaborado por el Parlamento Europeo en el 2017, se menciona a todos los regionalismos sudamericanos, excepto a la CAN (Müller, Wouters, Defraigne et al. 2017).

Tras la suspensión de las relaciones de cooperación con la UE, hay otros actores que también cesaron su apoyo a la CAN, tales como la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID) y el Gobierno de Finlandia. El único actor con el que la Comunidad Andina actualmente mantiene programas de ayuda internacional es el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y lo hace a través de asistencia técnica (Unidad de Cooperación de la Comunidad Andina de Naciones 2019). Tiene mucho peso en términos de reconocimiento que la región mejor consolidada del planeta y a su vez el más grande cooperante en el mundo retire su apoyo a otra región.

Para el cierre de la cooperación con la CAN no existió una estrategia de *phasing out* que es considerada como una etapa de transición previa al cierre de proyectos de cooperación.⁷³ El *phasing out* es una estrategia en que el donante sale de un territorio (regional o nacional) de manera progresiva, y en el caso europeo a través de un último Programa Indicativo Multianual (Munoz Galvez 2012, 35). En términos generales, “la transición y salida debería

⁷² El reconocimiento es como un “poder simbólico” que puede ser transferido por la Unión Europea. Según Bourdieu este poder requiere de “suficiente reconocimiento para imponérselo a otros, y [estructurar] visiones en una relación determinada de la realidad; es el poder de consagrar o revelar las cosas que ya existen” (Burgos Silva 2019, 169). El poder simbólico no es solo hace referencia a reconocer, empoderar, legitimar y dar voz a otros actores. Es el poder de dar poder.

⁷³ El *phasing out* se realizó únicamente a nivel bilateral con los países andinos, con quienes la UE esperaba tener un último tramo de cooperación, que primero se planificó para el período 2014-2017, y que posteriormente se amplió hasta el 2020. El motivo de la salida de los países andinos fue porque se habían graduado como países de renta media.

ser planificada con mucho tiempo de anticipación antes de la implementación y ser parte de una estrategia a largo plazo. La planificación debería incluir un mapeo de proyectos que van a cerrarse, identificando que organización (gobiernos u otros socios) debe llevar a cabo las responsabilidades, garantizando la continuidad, enfocándose en la sostenibilidad del desarrollo [...] y manejo de potenciales riesgos” (Engen y Prizzon 2019, 11).

No obstante, el discurso integracionista que había tenido la UE en la subregión andina se vio supeditado a los intereses comerciales inmediatos del donante. Cuando la Comunidad Andina dejó de ser funcional a sus intereses político económicos, la UE prefirió optar por una estrategia de negociaciones bilaterales y suspender inmediatamente sus programas de cooperación con la CAN. Esto demuestra que la Comunidad Andina resultó ser un proyecto de ensayo y error en términos de integración regional.

Pese a las dificultades que atravesó la UE no solo con la CAN sino también con Mercosur para alcanzar un acuerdo entre bloques, la integración regional sigue dentro de sus estrategias de relacionamiento. Tal como en el Consenso Europeo del 2005, el Nuevo Consenso para el Desarrollo del año 2017 todavía prioriza el apoyo europeo a otras regiones. Este último documento menciona lo siguiente en su numeral 52:

La UE seguirá promoviendo el comercio y la integración regional como factores de impulso del crecimiento y de la reducción de la pobreza en los países en desarrollo. Mediante la aplicación de la estrategia Comercio para Todos,⁷⁴ la UE y sus Estados miembros ayudarán a sus socios comerciales, en particular a través de los acuerdos de asociación económica, a integrar el desarrollo sostenible en todos los niveles de la política comercial (UE 2017).

El Nuevo Consenso nos da una pauta de que la UE seguirá manteniendo al regionalismo abierto como una prioridad en su cooperación.

Luego de la contrahegemonía del Buen Vivir y del posdesarrollo, hubo algunos cambios en el relacionamiento con las subregiones sudamericanas. Primero y pese a que Mercosur fue considerada por el mismo Parlamento Europeo como una “experiencia de integración decepcionante”, la posibilidad de suscribir un acuerdo entre bloques se ha mantenido abierta y por lo tanto un posible reinicio de las relaciones de cooperación (Müller, Wouters, Defraigne et al. 2017, 26–28).

⁷⁴ La Estrategia Comercio para Todos tiene como objetivo la apertura de mercados internacionales para los productos europeos, a los que considera altamente competitivos, ya que en los próximos 15 años se espera que el 90% del crecimiento global sea generado fuera de Europa (Comisión Europea 2015, 7).

Segundo, la Alianza del Pacífico aparecía como un potencial socio de la UE, por su cercanía con los valores de mercado europeos. Este organismo creado en el 2014, tiene por objeto el liberalizar los aranceles comerciales en un 92% a corto plazo y el resto a mediano plazo. El regionalismo promovido por la Alianza del Pacífico es percibido por la UE como “abierto al mundo, dinámico y coherente con la realidad concreta” (Müller, Wouters, Defraigne et al. 2017, 26–28). En la Comunicación del Servicio de Acción Exterior y la Comisión Europea de abril de 2019 se menciona que la integración regional en Latinoamérica seguirá siendo una prioridad, y particularmente con la Alianza del Pacífico, Mercosur, Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y el Foro del Caribe- Cariforum/ Comunidad del Caribe- Caricom (Comisión Europea y Servicio Europeo de Acción Exterior 2019, 13).

Existen varias razones por las que la UE no cerró por completo sus relaciones con Mercosur como lo hizo con la CAN. Entre estas tenemos el giro hacia una economía más liberal de los países de Mercosur (cuando llegaron Macri y Temer al poder) y la apertura de la Comisión Europea para negociar interregionalmente. Otro factor importante es que la UE no concretó una negociación bilateral con los países de Mercosur, como lo hizo con los de la CAN y específicamente con Brasil. Al respecto, Caetano (2020), catedrático de la Universidad de la República de Uruguay, considera que una negociación entre la UE y Brasil sería no solamente trágica sino que representaría “el acabose de Mercosur”. Un tercer elemento está relacionado con la crisis de la globalización o desglobalización. El comercio internacional tuvo una desaceleración después del 2008, y actualmente China y Estados Unidos están inmersas en una guerra comercial con implicaciones para el resto del planeta.

El 28 de junio de 2019, se suscribió el Acuerdo de Asociación entre la UE y Mercosur, con tres ejes de intervención que son comercio, diálogo político y cooperación. Aunque el acuerdo se encuentra en proceso de aprobación por los parlamentos de ambos bloques, se consolidó aquello en lo que se había venido trabajando por más de 20 años. En materia de comercio, la UE se compromete a liberalizar el 92% de las importaciones provenientes de Mercosur, y por su lado la región sudamericana el 91% de las importaciones europeas. “[El] acuerdo prevé instancias para profundizar la cooperación entre las partes en áreas como ciencia, tecnología e innovación, educación, economía digital, migraciones, responsabilidad social y empresarial, y protección ambiental, entre otras. Existirá además un acuerdo conexo que abrirá oportunidades para asistencia financiera para la cooperación internacional” (De-

Azevedo, De- Angelis, Michalczewsky et al. 2019, 3,10). Por lo tanto, la posibilidad para que se retomen las relaciones de cooperación interregionales con Mercosur aún sigue abierta.

A pesar de que las relaciones con la Alianza del Pacífico son bastante recientes, se han generado ya los primeros compromisos para continuar con la profundización de las mismas. En la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CELAC) de julio de 2018 en Bruselas, las dos partes se comprometieron a avanzar para encontrar espacios de diálogo y cooperación. Posteriormente, en septiembre de 2019, ambas partes firmaron una Declaración Conjunta en Nueva York, en que la UE se comprometió a fortalecer sus lazos políticos, económicos y de cooperación con la Alianza del Pacífico. En la Declaración se menciona lo siguiente:

La Alianza es un impulsor de la integración regional en América Latina, con quien tenemos una sólida amistad y compartimos valores fundamentales, una fuerte creencia en el multilateralismo y un compromiso mutuo para promover la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Alianza del Pacífico 2019).

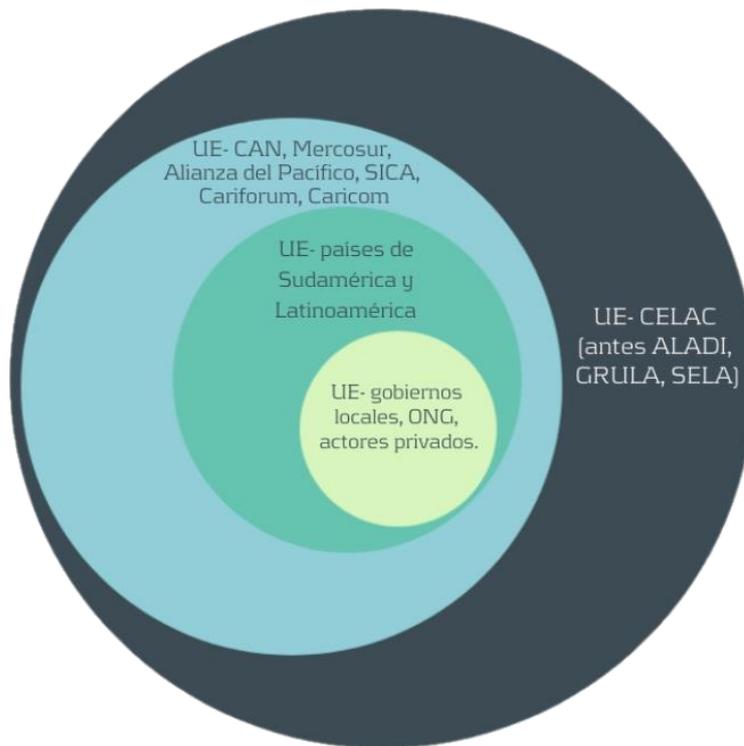
Algunas de las áreas en que la UE se compromete a cooperar son integración económica y financiera regional, estrategias digitales, cambio climático, ciencia y tecnología. Con estos primeros acercamientos, inicia nuevamente el ciclo que emprendieron la CAN y Mercosur hace varios años, y el apoyo a un nuevo proceso de construcción regional.

En la entrevista realizada a uno de los funcionarios del Servicio de Acción Exterior Europeo en Bruselas, se mencionó que la principal razón por la que la UE dejó de cooperar con la CAN es porque no existía un gran valor añadido en la cooperación y por las dificultades en el proceso de negociación. Al respecto, la UE está dispuesta “a mirar hacia socios como la Alianza del Pacífico u otros, que muestran dispuestos a proponer unas necesidades donde la Unión Europea si puede tener algo de añadido” (Bruselas, 13 de agosto de 2019). El valor añadido es la posibilidad de fortalecer un modelo de regionalismo abierto y de tener alianzas interregionales.

Además de los diálogos directos con actores subregionales como la CAN, Mercosur y la Alianza del Pacífico, la UE mantiene relaciones con la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Tal como ocurrió con la CAN, el ciclo de diálogos puede iniciar a nivel regional (Latinoamérica), para luego bajar a espacios subregionales (véase fig. 3.1). La interacción de la UE a nivel latinoamericano ha sido útil para que pueda evaluar la posibilidad de tener nuevos socios. En caso de que la cooperación y el diálogo

subregional no de los resultados esperados (como con la CAN), el relacionamiento pasa a nivel nacional o nuevamente al nivel latinoamericano. La permanencia de la UE en estas instancias de diálogo e interacción va más allá del funcionalismo, ya que se convierten en espacios de reciclaje de las mismas ideas y valores europeos que ha venido trabajando desde hace décadas con actores regionales y nacionales. Aunque el presente capítulo no se centra en el análisis de la cooperación entre la UE y Latinoamérica, este es otro de los niveles de la gobernanza europea que puede tomarse en cuenta en futuros estudios.

Figura 3.1. Gobernanza multinivel de la UE en América Latina



Fuente: Elaborado por el autor.

*Las relaciones a nivel latinoamericano (macro) muestran los organismos regionales con los que históricamente se ha relacionado la UE, entre los que se encuentran CELAC, ALADI, GRULA y SELA.

3.3 Conclusiones parciales

Este capítulo inicia con el objetivo de analizar la influencia de la UE en la construcción de una identidad y marcos institucionales de la Comunidad Andina y los regionalismos sudamericanos. Al respecto, hay un papel que el bloque europeo ha jugado a través de la cooperación para la integración en dichos organismos no solo en los diseños organizacionales sino también en el ámbito político.

Antes de iniciar con los análisis es importante conocer ¿con quiénes coopera la UE en Sudamérica? La respuesta a dicha interrogante es que los fondos de cooperación se destinan a

aquellas regiones que comparten la mirada de la política económica europea. Es por esta razón que desde los años 90 se ha priorizado la cooperación con Mercosur, la Comunidad Andina, y de manera más reciente con la Alianza del Pacífico. Los principios de la economía de mercado determinan quien puede o no puede ser socio de la cooperación europea, por lo que juega la cooperación en este sentido tiene el rol de legitimar y validar a los potenciales aliados comerciales de la UE.

A través de la cooperación, el bloque europeo no solo influye en los marcos normativos regionales, sino en el rediseño de un orden mundial, del que se habla en capítulos anteriores. Pese a que el modelo de regionalismo abierto impulsado por la UE se sujeta a la normativa del GATT y la OMC, en realidad es una forma de discriminar a otros actores internacionales en materia comercial. Quienes no forman parte de sus acuerdos interregionales dependen de la Política Agrícola Común y el Sistema Generalizado de Preferencias. De aquí parte la premisa de que la UE ha iniciado una guerra de posición frente al hegemón estadounidense, sin entrar en una competencia directa. Al contrario, se han adoptado procesos discretos y de largo alcance para crear alianzas comerciales entre regiones.

La UE también incide en algunas ideas que se trabajan de manera regional. La cláusula democrática consta en los acuerdos suscritos por el bloque europeo desde los años 90, no solo como un condicionante sino como la norma de las relaciones internacionales. Al respecto, tanto la CAN como Mercosur han implementado en sus propias normativas algunos principios y sanciones para quienes se alejan de los estándares democráticos. Por su lado, el bloque europeo puede incluso suspender los programas de cooperación en caso de que existan inconvenientes o violaciones a dichos principios, lo cual constituye un mecanismo de presión. Otro ejemplo de las ideas que se transfieren a nivel regional son las políticas de desarrollo alternativo frente al problema de las drogas.

A pesar de que también hay una influencia en la implementación de políticas liberales, han existido fuerzas contrahegemónicas en Sudamérica, con ideas contrarias al libre mercado. Es así que dentro de la CAN, Ecuador y Bolivia surgió un paradigma de desarrollo con matices ambientalistas e indigenistas conocido como el Buen Vivir. En Mercosur se impulsó un desarrollo más autónomo y dirigido por los Estados. Esta es una de las razones por las que a partir del 2007 se estancaron las negociaciones de libre comercio en ambos bloques, lo cual da cuenta de que la política económica es dialógica y que no siempre existe consenso entre cooperantes y cooperados.

Tras las fallidas negociaciones de comercio a nivel interregional, la UE rompió por completo sus relaciones de comercio y cooperación con la CAN. Existió entonces un cierre abrupto y definitivo de los programas de ayuda para el desarrollo, sin considerar siquiera una fase final de cierre (*phasing out*) de las donaciones. El mensaje que deja la UE en este sentido es que no puede haber relaciones de cooperación ni diálogo político interregional si no hay relaciones de comercio. La cooperación siempre está ligada a las prioridades e intereses europeos. De manera paralela, la CAN fue eliminada de los documentos de planificación y espacios de diálogo de la UE. Incluso, algunos donantes europeos dejaron de cooperar con el organismo regional. Aquí el rol de la cooperación europea es el de dar agencia (relevancia, importancia, capacidad de actuar) a un actor regional y también de quitársela.

A partir del 2014 empezaron a soplar nuevamente los vientos neoliberales en la región. Entonces, se retomaron las negociaciones de un acuerdo comercial con Mercosur, estancadas por casi una década, que concretaron en el 2019. También surgió el interés de ampliar la cooperación para la integración regional hacia un nuevo socio potencial de la UE: la Alianza del Pacífico. Este nuevo actor regional es visto como la nueva promesa del liberalismo en Sudamérica. El interregionalismo y la cooperación volvieron a ser herramientas políticas, para incidir en un nuevo contexto regional.

Capítulo 4. La cooperación bilateral de la Unión Europea con Perú y Ecuador del 2007 al 2019

La cooperación es la cara más amable de las relaciones internacionales, y a su vez sirve para hacer la primera entrada para relacionarse con un país

—Gabriela Rosero

En el capítulo anterior se analizó la influencia de la Unión Europea (UE) en los procesos de integración sudamericanos como una forma de reestructurar las relaciones internacionales. El apoyo a la construcción de regiones, incluyendo la Comunidad Andina, impulsó la configuración de nuevos actores en diferentes contextos, que tomaron como referente el regionalismo europeo para sus propios procesos institucionales. Esto produjo un cambio en el orden mundial westfaliano, y a su vez permitió a la UE profundizar sus relaciones con otras regiones.

De una manera similar, las relaciones con los países de la región andina han sido una alternativa para generar acercamientos y contribuir al diseño de la economía política de dichos países. Los primeros programas de cooperación de la entonces Comisión Europea con los países andinos (Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia), se remontan a los años 70. Aunque se han financiado proyectos productivos, sociales, infraestructura, entre otros, la narrativa queda incompleta si no vemos la cooperación en contexto. Es decir, es necesario estudiar las asimetrías comerciales, las contradictorias justificaciones altruistas del donante, los distintos niveles de interacción, así como la paulatina y constante penetración de las ideas de mercado en los países beneficiarios de ayuda internacional. Este capítulo analiza cómo la cooperación europea ha servido como una herramienta para impulsar cambios político estructurales en Perú y Ecuador, lo cual va más allá del éxito o fracaso que pudieron haber tenido las iniciativas implementadas.

El pasar de un análisis regional a uno nacional pone en duda la forma en la que se produce conocimiento desde la ortodoxia. De esta manera, se rompe la lógica de los estudios tradicionales de política comparada, en que únicamente se analizan unidades de características similares (como los países), para encontrar patrones, semejanzas o diferencias en su accionar. Cabe mencionar que la realidad empírica no podría estar más distante de tales estudios, ya que actores globales como la UE tienen estrategias regionales, subregionales, nacionales, e incluso para actores privados y de la sociedad civil. En este capítulo se analiza el nivel nacional de la cooperación europea, que resulta ser un complemento al

interregionalismo estudiado en el anterior capítulo. De esta manera, se puede evidenciar la transición de la gobernanza regional con una gobernanza nacional.

Los casos seleccionados de Perú y Ecuador responden a la intención de mostrar diversidad en los casos estudiados, ya que a partir de la segunda mitad del año 2006 la política económica de ambos países tomó rumbos distintos. El primero, mantuvo una mirada del desarrollo mucho más cercana al neoliberalismo, y el segundo adoptó políticas más proteccionistas, nacionalistas y autónomas. Aunque en los años más recientes y específicamente a partir del 2017 Ecuador retomó el aperturismo comercial, resulta interesante analizar cómo se ha insertado el proyecto de cooperación europeo en ambos contextos nacionales.

El presente capítulo se desarrolla en cuatro grandes secciones. Las dos primeras en donde se estudian las relaciones de comercio y cooperación del 2007 al 2013, entre la UE y los países seleccionados; y las dos siguientes abarcan el período del 2014 al 2019. En las dos etapas hay una difusión de ideas de mercado y creación de imaginarios sobre cómo funciona la cooperación internacional. Esto es la fijación de estándares e ideas que se vuelven una racionalidad común sobre la ayuda para el desarrollo. Algunos de los conceptos analizados son los de poder estructural, ideología y economía moral.

4.1 El mito del libre mercado: diálogo político y relaciones comerciales de la UE con Perú y Ecuador del 2007 al 2013

En esta sección se analizan las relaciones de Perú y Ecuador con la UE del 2007 al 2013. Aquí se estudia el poder estructural del bloque europeo, entendido no solo como una forma de fijar la estructura de comercio y cooperación, sino de operar de manera desigual en la estructura. Es el poder de la UE para ser un jugador que puede evadir las mismas reglas que promueve. También es poder de hacer que otros quieran ser parte de una estructura (como la de los tratados de libre comercio) aunque se encuentren en situación de desventaja. Este tipo de influencia puede combinar formas de poder duro y blando, en el que siempre priman los intereses de un actor o grupo de actores sobre el resto del sistema. En este contexto, países como Perú o Ecuador han tenido una limitada capacidad de negociación sobre las políticas de cooperación o comercio que recaen sobre ellos.

Susan Strange (1995, 150) dice que el poder estructural es:

no solo el poder para definir agendas, sino para moldear instituciones y para dar poder al campo de las ideas: lo que yo llamo el conocimiento de la estructura en el cual las

definiciones se hacen legítimas en autoridad; a través de los cuales algunos tipos de lógica y métodos de argumentación y análisis son aceptados y otros rechazados.

Hay varias estructuras globales, entre las que se encuentran la seguridad, las finanzas y el comercio, la producción y el conocimiento (Strange 1995, 166). Los análisis presentados a continuación se centran en la estructura financiera y de comercio, así como las justificaciones y formas de conocimiento que subyacen dicha estructura.

En relación a los intereses comerciales de la UE, estaba claro que había la intención de abrir mercados no solo en Sudamérica sino en toda Latinoamérica, lo cual se manifestó en la Cumbre de Viena del 2006. Aquí se resaltó la importancia de firmar acuerdos de libre comercio con la Comunidad Andina y Mercosur; y además se expresó el beneplácito del bloque europeo por las negociaciones con México y Chile.

En el año 2013 entró en vigencia el acuerdo con Perú y Colombia, así como los acuerdos con los países de Centroamérica de manera provisional, mientras eran aprobados por sus respectivos parlamentos (Chérrez, Bravo y Garcia 2014, 74). Los acercamientos comerciales se vieron fortalecidos y acompañados por la creación del Servicio de Acción Exterior Europeo (SAAEE) en el año 2010; y por la apertura de las oficinas de la Delegación de la UE en Perú y Ecuador en el 2013. Como menciona Guerra Barón (2014, 331–332), para construir acuerdos “profundos y complejos” hacía falta construir instituciones y un lenguaje de entendimiento común en materia política. Las instituciones y regímenes recientemente creados servirían para avanzar con este fin.

La UE tenía la intención de diferenciar sus acercamientos a los del fallido Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) promovido por EEUU, que generó mucho rechazo de las fuerzas sociales. Por esta razón trabajó en un acuerdo de comercio y cooperación con la Comunidad Andina, que, aunque no generó la misma reacción que el ALCA en las bases sociales, también resultó ser un experimento frustrado. En respuesta, la UE optó por suscribir un Acuerdo Comercial Multipartes (ACM) con Colombia y Perú, al que luego se anexó Ecuador.

Hay varios temas de los acuerdos OMC Plus que no pudieron ser negociados en instancias multilaterales que se incluyeron en el acuerdo bilateral, tales como propiedad intelectual y las compras públicas (Acosta 2012, 75). A pesar de que tal acuerdo utiliza el marco normativo de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en realidad fue una forma de fraccionar el comercio global a través de un tratado bilateral, como se analiza en el capítulo anterior.

Varios de los temas que se cuestionaron en la Ronda de Doha y sobre los que no se logró un consenso global, pudieron ser incorporados en la estructura recientemente creada.

Por su lado, Perú continuó con la implementación de políticas liberales y orientadas hacia el mercado, que había iniciado en los años 90. En la presidencia de Alan García del 2006 al 2011, se profundizó la liberalización e internacionalización del país a través de la búsqueda de socios comerciales. En una entrevista con el Miami Herald, el mismo García mencionó “La política exterior de Perú no ha sido la más grande equivocación del gobierno de Toledo [su antecesor]. Por lo tanto, debemos continuar con las actuales políticas en temas de apertura al mercado mundial y atracción de inversiones en el marco de la democracia” (St John 2017, 79–97).

Posteriormente, Ollanta Humala, quien gobernó del 2011 al 2016, promovió el establecimiento de alianzas comerciales a través de instituciones como la Comunidad Andina de Naciones y la Alianza del Pacífico (St John 2017, 79–97). En ambos períodos de gobierno, las relaciones de Perú fueron muy cercanas a Estados Unidos,⁷⁵ con quien suscribió un acuerdo de libre comercio en el 2006, que entró en vigencia en el 2009 (OEA 2021). También hubo apertura para relacionarse con China y la Unión Europea, con quienes se firmó acuerdos en el 2009 y el 2012 respectivamente (OEA 2021b, 2021c). El modelo de política exterior peruana estaba centrado en la inserción en el sistema financiero y económico internacional. Podría decirse que la UE contribuyó a este proceso con sus intenciones de alcanzar un acuerdo comercial con Perú.

Se conoce como política exterior dependiente “[al] comportamiento internacional de Estados económicamente débiles cuyas economías dependen en gran medida de un [o pocos] socios comerciales (Hey 1994, 241). Traducida en una estrecha vinculación entre dos actores, dicha subordinación puede ser ocasionada de manera voluntaria o contra el deseo del Estado en cuestión, incidiendo así en su política exterior (Lapeña Sanz y Czubala Ostapiuk 2018). Aunque para los Estados periféricos como los andinos no existen grandes alternativas comerciales en el mercado de productos primarios, más que aquellas que ofrecen los socios tradicionales, definitivamente podrían optar por modelos de desarrollo endógenos o de políticas que no dependen únicamente de la liberalización comercial.⁷⁶ El caso peruano es un

⁷⁵ Incluso se hablaba de “satelismo” al referirse a las relaciones entre Perú y su socio norteamericano (Guerra Barón 2014, 346)

⁷⁶ La misma experiencia europea de protección de algunos productos y de promoción de exportaciones podría servir como un ejemplo para los países andinos.

ejemplo de una política exterior alineada a las ideas de mercado y a la dependencia de las grandes potencias como socios comerciales, entre ellos la UE.

En el 2009, Perú inició un diálogo y relacionamiento más profundo con la UE, que se dio a partir de la visita del Ministro de Relaciones Exteriores, José Antonio Belaúnde, a la Comisaria de Relaciones Exteriores de la UE. Como un fruto de esta visita, Perú suscribió el Memorando de Entendimiento para tener un Mecanismo de Consultas Bilaterales a nivel de viceministros relaciones exteriores. Las respectivas reuniones tuvieron lugar en Lima y en Bruselas de manera anual. Perú fue el primer país de la región en entablar un diálogo de este tipo con la UE, cuyo ejemplo serviría más adelante para países como Colombia y Ecuador (Novak y Namihás 2016, 78–79; Serrano 2019, 32).

Los temas abordados en estas reuniones fueron los que posteriormente se trabajarían en los programas de cooperación, tales como comercio, promoción de Pymes, lucha contra las drogas, inclusión social, medio ambiente y desarrollo, entre otros. Las reuniones bilaterales han dado mejores resultados que las reuniones interregionales para dar seguimiento a los acuerdos, debido a que existe una menor fragmentación de las agendas establecidas (Novak y Namihás 2016, 78–82). A través del diálogo se impulsaron cambios político estructurales en los países andinos.

Por su parte, Ecuador tuvo un giro en sus políticas nacionales desde el 2007, que contrastaban con la mirada del desarrollo neoliberal europeo. Entonces se realizó un plebiscito para una reforma constitucional. El Art. 416, num. 12 de la Constitución de la República del Ecuador del 2008 menciona que el país:

Fomenta un nuevo sistema de comercio e inversión entre los Estados que se sustente en la justicia, la solidaridad, la complementariedad, la creación de mecanismos de control internacional a las corporaciones multinacionales y el establecimiento de un sistema financiero internacional, justo, transparente y equitativo. Rechaza que controversias con empresas privadas extranjeras se conviertan en conflictos entre Estados (Gobierno de la República del Ecuador 2008).

El Art. 421 del mismo documento menciona que “la aplicación de los instrumentos comerciales internacionales no menoscabará, directa o indirectamente, el derecho a la salud, el acceso a medicamentos, insumos, servicios, ni los avances científicos y tecnológicos” (Gobierno de la República del Ecuador 2008). Se buscaba entonces que los seres humanos tengan una primacía sobre el capital. Dichos principios fueron plasmados en el Plan Nacional

del Buen Vivir de Ecuador 2007-2013, y se contrapusieron a las ideas de liberalización comercial en las negociaciones con la UE.

A pesar de que la UE promovía un aperturismo comercial equitativo, en realidad mantuvo sus viejas políticas comerciales proteccionistas frente a materias primas. La Política Agrícola Común (PAC) instaurada en el año de 1962 por la Comisión Económica Europea se ha mantenido en vigencia desde entonces. El PAC se creó con tres principios básicos que son “creación y mantenimiento de un mercado único agrario; preferencia comunitaria frente a productos agrarios de fuera de la UE; y solidaridad financiera entre estados miembros ricos y pobres” (Chérrez, Bravo y García 2014, 28). Para tales fines se aplicaron cuantiosos subsidios a la producción agrícola, que convirtieron a Europa en una potencia exportadora.

Del 2009 al 2010, el sector agrario europeo creció en un 21 %, lo que da cuenta de la rentabilidad del sector incluso en los años posteriores a la crisis del 2008. En el mismo 2010, la cuota de los productos agrícolas europeos en el mercado global de la UE fue del 17% del total, similar a la de EEUU (Chérrez, Bravo y García 2014, 28).⁷⁷ El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) del que se beneficiaban los países andinos seguía siendo bastante restrictivo para la exportación de productos.⁷⁸

Las condiciones bajo las cuales Perú y Colombia suscribieron el Acuerdo Multipartes fueron bastante desiguales. La promesa de la liberalización de comercio se limitó al ingreso de algunos productos andinos en el mercado europeo como el “banano, flores, camarón, atún y frutas tropicales” (Chérrez, Bravo y García 2014, 8). Para el banano se estableció una desgravación progresiva de aranceles, que en el caso de Colombia fue de 176 euros por cada tonelada (1000kg) y alcanzaría una reducción máxima de tarifas en el 2020 hasta llegar a los 75 euros por tonelada. Para el azúcar y carne de bovino se establecieron cuotas de exportación. Se excluyeron de la negociación carne de cerdo, aves, maíz y arroz; y se mantuvieron aranceles que para cítricos, hortalizas, tomates y pepinos.⁷⁹ Para los lácteos, se incluyeron períodos de desgravación de hasta 15 años, y salvaguardias en caso de que los

⁷⁷ La UE es “el mayor exportador de alimentos elaborados, el segundo mayor exportador de productos lácteos y de cerdo y el tercer mayor exportador de aves de corral y de trigo” (Chérrez, Bravo y García 2014, 26–27).

⁷⁸ Pese a que el SGP Plus del que se beneficiaban los países andinos tenía una cobertura de más del 90 por ciento del universo arancelario, solo el 55% de las exportaciones ecuatorianas a la UE ingresó bajo este régimen en el 2012. Uno de los productos que excluido del SGP fue el banano (Romero Pazmiño 2019, 15).

⁷⁹ Los aranceles de algunos productos pueden superar el 190% (Espinosa Fenwarth 2013, 20).

productores europeos resulten afectados de hasta 17 años para algunos derivados (Espinosa Fenwarth 2013, 35-41).

Durante el período analizado, Ecuador tuvo varias disputas por el régimen europeo para la importación de banano. Dicho régimen se remonta al año 1993 y hace referencia al trato diferenciado que recibieron Ecuador y los países latinoamericanos frente a aquellos de África, Caribe y el Pacífico (ACP) y Estados periféricos europeos. Al respecto, Serrano (2019, 35) menciona que hay empresas europeas exportadoras de banano que tienen presencia en los países de ACP, con costos de producción más elevados que los de países como Costa Rica, Guatemala y Ecuador; lo que justifica la discriminación a países como Ecuador.

Pese a que las disputas sobre el banano produjeron más de un fallo a favor de Ecuador, las disputas se resolvieron finalmente por negociaciones entre las partes. En el año 2009 se firmó el Acuerdo de Ginebra sobre el Comercio de Bananos (AGCB) entre el bloque europeo y 11 países de Latinoamérica, que fue ratificado en el 2012 después de que la OMC constató el cumplimiento de la UE. Cabe mencionar que el arancel de este Acuerdo para el ingreso de banano en la UE siguió siendo mayor que aquel que tenían los países de ACP (Romero Pazmiño 2019, 10–13).⁸⁰ Pedro Páez, Ex Ministro Coordinador de la Política Económica en Ecuador del 2007 al 2008, se refiere al mito del libre comercio y a las negociaciones desiguales cuando menciona: “El Ecuador ganó a la UE nueve paneles en el caso del banano, uno tras otro, jamás le hicieron caso. ¡Ponle pues retaliaciones a la UE! La asimetría es brutal”⁸¹

Sobre las asimetrías comerciales, Cox (1994, 45, 54) menciona:

[los] Estados y las autoridades políticas han tenido una variedad de relaciones económicas, aun cuando proclaman la no intervención y el mercado es una relación de poder. En donde la distinción sirve para evaluar el peso relativo de la mano visible de la autoridad política y del latente resultado de una infinidad de acciones privadas, esto tiene algún mérito analítico.

⁸⁰ Los países de ACP tenían una tarifa de 0% de arancel hasta las 850 mil toneladas de banano exportadas, y a partir de este monto aplicaba un arancel de 100 ECU por tonelada. En el AGB, Ecuador inició con un arancel de 148 euros por tonelada en el 2010, y llegó a 114 euros por tonelada en el 2017. De los laudos arbitrales a favor de Ecuador nunca se ejecutaron las sanciones, debido a las continuas negociaciones de la parte europea (Romero Pazmiño 2019, 10–13).

⁸¹ Páez, Pedro, “Enclave política: conversamos con Cintia Quiliconi y Pedro Páez”, publicado el 12 de julio de 2018, Telesur, video 12:30, <https://www.youtube.com/watch?v=kNmwpzcBYE>

El mito del libre comercio es que los mercados se auto regulan y no están dirigidos. La estructura de comercio entre la UE con los países andinos responde a las reglas que son fijadas por la parte europea y en las que poco tienen que decir los países andinos.

4.2 Cooperación de la UE con Perú y Ecuador del 2007 al 2013. El altruismo como un mecanismo de legitimación y construcción identitaria

De manera similar al diálogo político, la cooperación para el desarrollo sirvió para facilitar una plataforma de coordinación con Perú y Ecuador, en espacios donde el comercio no sea el único eje de relacionamiento. Hay un doble rol que ha jugado la cooperación europea en este sentido. El primero, tiene relación con la legitimación de acciones de la UE, por medio de la creación de una imagen de actores solidario y responsable; y el segundo, está vinculado con la consecución de sus intereses, a través de la difusión de regímenes como el de la Apoyo para el Comercio. Ambos aspectos han sido fundamentales en los programas de cooperación implementados por la UE en Ecuador y Perú.

Sobre la imagen internacional que proyecta la UE, hay estudios como los de Cerutti y Lucarelli (2008) que muestran el trabajo de construcción identitaria que ha tenido la región desde hace varios años. Esto tiene que ver con los esfuerzos organizados para que sus políticas e intervenciones internacionales sean vistas como “legítimas, positivas y válidas a seguir” (23). También es el proceso de auto identificación internacional de la UE como grupo político. Tales aspectos son dejados de lado por la ortodoxia académica, que se enfoca en la eficacia de los procesos, prácticas y políticas (23–24). Es como si la UE trabajara por darle un valor ético al rol que cumple como actor internacional.

Aquello se puede apreciar en los mismos documentos constitutivos del organismo regional. El Tratado de Lisboa de diciembre de 2009 (UE 2012), en el Título V, Art. 21, num. 2 menciona que cooperará internacionalmente con los siguientes fines: ⁸²

- defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad;
- consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional.

⁸² En parte se reitera aquello que se había mencionado años atrás en el numeral 13 del Consenso Europeo del Desarrollo del 2005: “la asociación y el diálogo de la UE con terceros países fomentará los valores comunes del respeto de los derechos humanos, las libertades fundamentales, la paz, la democracia, el buen gobierno, la igualdad de género, el Estado de Derecho, la solidaridad y la justicia” (Parlamento Europeo, Consejo Europeo y Comisión Europea 2006).

- apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza;
- fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de obstáculos al comercio internacional
- contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible;
- ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano; y
- promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial.

Discursivamente, la misión fundamental de la UE es ser un actor responsable y solidario con el mundo.

Siguiendo la misma orientación, la cooperación europea con Ecuador y Perú del 2007 al 2013 estuvo centrada en la asistencia social, producción sostenible y gobernabilidad. En el caso ecuatoriano, los dos grandes programas que se implementaron durante este período fueron el de Apoyo al Plan Decenal de Educación (PAPDE) y el Programa de Apoyo al Sistema Económico Social, Solidario y Sostenible (PASES), para lo que se realizó una asignación de 140,6 millones de euros. En Perú, se asignó una subvención de 146, 5 millones de euros para los sectores de modernización del Estado y gobernabilidad; inclusión social; nutrición; promoción de las exportaciones; lucha contra las drogas; entre otros (véase anexos 10, 12 y 13).

Sería difícil no ver en aspectos como la inclusión social, educación, economía social y solidaria, entre otros, el compromiso y la mirada social europea del desarrollo. Es justamente esta la imagen que proyecta la UE en sus beneficiarios de los programas de cooperación. En las entrevistas realizadas tanto en Ecuador como en Perú para el presente trabajo doctoral, hay casi un consenso sobre las bondades que traen los programas de la UE al desarrollo local. Incluso al ser contrastados con los intereses comerciales de la UE (que pueden resultar asimétricos), existen dudas de las asimetrías o relaciones de poder. Sayer (2007, 261) utiliza el concepto de economía moral para referirse a este fenómeno:

La “economía moral” podría sonar como un oxímoron porque el comportamiento económico está fuertemente asociado con el poder, así como en la búsqueda del interés propio, y las fuerzas económicas a menudo actúan independientemente de las preocupaciones morales. Sin

embargo, todas las instituciones económicas están fundadas sobre normas que definen derechos y responsabilidades que tienen legitimaciones (ya sean razonables o no razonables), y requieren algún tipo de comportamiento moral de los actores, y generan efectos que tienen implicaciones poco éticas.⁸³

Los discursos éticos o morales de la UE han tendido a generar una especie de confusión en los países receptores, incluso en algunos funcionarios que identifican elementos críticos de la cooperación para el desarrollo.

no podemos desconocer que el sistema que tenemos es un sistema occidental: ideológicamente, culturalmente, económicamente, es un sistema occidental. Y en ese sistema, al menos de lo que yo he podido percibir, es que Europa sí tiene una mirada un poquito más justa digamos, o un poquito más real acerca de temas importantes como el uso de recursos naturales [...]. Los países europeos sí tienen de alguna manera como esa preocupación verdadera por el cambio climático, por el uso de la energía, por ese tipo de cosas y no solo el mercado como tal [...] (entrevista a ex directivo de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional del Ecuador, Quito, 9 de noviembre de 2019).

No hay que satanizar a la Unión Europea, ya que también hay un altruismo en las iniciativas que implementa. También creo que nada es gratis y puede haber otro tipo de intereses en la cooperación como los comerciales. Hay intereses económicos de todos los países. La Unión Europea también quería abrir mercados y quiere mantener sus buenas relaciones con los países (entrevista a ex funcionaria de la Secretaría Técnica de Planificación del Ecuador que trabajó en el Programa de Apoyo al Sistema Económico Social, Solidario y Sostenible, Quito, 17 de octubre de 2019).

Bueno, ya el hecho de que la cooperación europea sea distinta y tenga su propia personalidad, su propia personería y sea distinta a la de los países que la integran es un punto a favor. Creo que en ese sentido está menos condicionada a los intereses directos, a los intereses nacionales directos y puede ser un interlocutor válido en temas globales, en temas que afecten el conjunto de la cooperación. Por ejemplo, yo valoro mucho esta posibilidad de abrir diálogo América Latina- Unión Europea, que no es posible hacerla con... o es más difícil hacerla como grupo de países, con cada país con separado. Entonces, yo creo que la ventaja, es esa la gran ventaja de la cooperación europea, que da espacio al intercambio regional de lado y lado, y permite un debate sobre los temas, los temas globales en la cooperación (entrevista a directivo de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, Lima, 11 de febrero de 2020).

⁸³ El concepto tiene similitudes a la definición de “*illusio*” de Bourdieu y de despolitización que se mencionan en el capítulo 1.

Además de las iniciativas sociales y ambientales, la UE trabajó en el eje conocido como Apoyo para el Comercio (APC), con énfasis productos ecológicos y de la economía popular y solidaria. En Perú se financió el Programa de Apoyo a la Política Peruana de Promoción de las Exportaciones de Productos Ecológicos, EURO-ECOTRADE, y en Ecuador el Programa de Apoyo a la Economía Solidaria. De manera paralela a las negociaciones comerciales con los países de la CAN, se impulsó iniciativas relacionadas con un comercio justo y sostenible, lo cual contribuyó a mejorar la imagen de la UE como socio estratégico. Esto marcó el inicio de un cambio de paradigma en la cooperación europea, que pasó de estar centrada en la Ayuda para el Desarrollo hacia Apoyo para el Comercio (APC) o *Aid for Trade*.

La iniciativa de APC fue lanzada en la conferencia de la Organización Mundial del Comercio en Hong Kong en el año 2005 (Hühne, Meyer y Nunnenkamp 2014, 1275), y fue apoyada por distintas entidades, incluyendo la UE. Los objetivos de esta iniciativa estaban relacionados con el mejoramiento de las regulaciones para el comercio y estándares; la construcción de capacidades en los sectores exportadores; y el apoyo a las manufacturas y la industria (Velsaco Velazquez 2020). En el año 2007, se creó la Iniciativa Conjunta de Ayuda para el Comercio de la UE (*EU Joint Strategy on Aid for Trade*), mediante la cual el bloque europeo se comprometía a incrementar la cooperación destinada para tales fines.⁸⁴ La APC guarda relación con los principios de la Ronda de Doha y el Consenso de Washington, y establece al *laissez faire* como principal estrategia para eliminar la pobreza. Langan y Scott (2014, 150) la denominan como economía moral del Post Consenso de Washington. Al respecto, la Estrategia mencionada indica lo siguiente:

La Estrategia Europea de Ayuda para el Comercio (APC) ayudará a los Estados miembros de la Comunidad Europea (CE) a apoyar a los países en vías de desarrollo, particularmente a integrarse de una mejor manera al sistema mundial de comercio basado en normas y para promover de manera más efectiva el objetivo de erradicación de la pobreza en un contexto de desarrollo sostenible (Consejo de la Unión Europea 2007, 3).

La UE estaba muy consciente que la cooperación podría ser útil para avanzar en la creación de políticas de comercio en los países andinos, que favorecerían el proceso de negociaciones del acuerdo de asociación con la CAN. Por esta razón, incluyó un capítulo de cooperación en el borrador del acuerdo interregional. Debido a que no se concluyeron las negociaciones,

⁸⁴ La Estrategia fue actualizada en el año 2017.

parte de los asuntos de cooperación pasaron al Acuerdo Multipartes que suscribieron con Colombia y Perú en el 2012, al que se sumaría Ecuador algunos años más tarde. Entre ellos están los temas del Art. 256, referente a cooperación en materia de propiedad intelectual, y el Art. 324 para el fortalecimiento de capacidades comerciales (Ministerio de Comercio 2012).

En resumen, los ejes cooperación que fueron incluidos en este instrumento son el apoyo jurídico e intercambio de experiencias sobre propiedad intelectual; capacitación de personal; difusión de los derechos de propiedad intelectual a la población, empresas y la sociedad civil; transferencia tecnológica y facilitación del comercio; apoyo MYPYMES; promoción del comercio justo y fortalecimiento de las capacidades comerciales e institucionales. Todos ellos guardan relación con la creación de un andamiaje jurídico e institucional para liberalizar las economías de los países signatarios del acuerdo.

La ayuda para el fomento de productos sostenibles y para la economía popular y solidaria puede verse como parte del trabajo de construcción de imagen de la UE, y en parte desvía la atención de los receptores de algunos temas que son importantes en sus economías, como la misma liberalización comercial. Los programas PASES y EURO ECOTRADE han sido bastante focalizados y son pequeños comparados con el universo de las relaciones comerciales entre Ecuador y Perú con la UE.

Al primero se asignó 65,4 millones de euros del 2007 al 2013, mientras que para el segundo se asignó un monto de 13 millones de euros durante el mismo período (véase anexos 10 y 13). Solo para poner en contexto estas cifras, los montos de las exportaciones de Perú y Ecuador a la UE fueron cercanos a los 46 000 millones de dólares del 2009 al 2013 (SGCAN 2018, 4). Esto sin contar que parte de los recursos asignados fueron utilizados en fines distintos al comercio y a la producción, como ocurrió con el PASES (entrevista realizada a funcionaria de la Secretaría Nacional de Planificación del Ecuador, Quito, 4 de octubre de 2019).⁸⁵ En este sentido, la APC resulta ser más una promesa que una alternativa para que los países beneficiarios se beneficien de la globalización. En la siguiente sección se analizan los resultados de los primeros años de liberalización comercial en Perú y Ecuador.

⁸⁵ La Secretaría Nacional de Planificación del Ecuador, anteriormente SENPLADES, fue quien ejecutó las distintas fases del programa PASES. Resulta un poco contradictorio que la institución encargada de temas de planificación en Ecuador haya ejecutado el Programa de Apoyo al Sistema Económico Solidario y Sostenible del Plan Nacional de Desarrollo, cuando existe un Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria en el país; y una Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias.

La APC puede ser entendida como un apoyo para fortalecer el sector exportador de los países beneficiarios y la liberalización comercial. Sin embargo, se evidencia que no existieron impactos significativos de este tipo de apoyo tanto en Perú como en Ecuador, por lo que la APC forma parte de las justificaciones de la Economía Moral de la UE. Al respecto, Langan y Scott (2014, 143) mencionan lo siguiente:

Los mecanismos de Ayuda para el Comercio son aclamados como los medios para nivelar el campo de juego entre donantes y receptores. Además, los instrumentos de Ayuda para el Comercio son laureados como medios para incrementar el bienestar de los más pobres dentro de las sociedades en desarrollo— y que un mayor comercio generará una prosperidad “goteante” para los ciudadanos vulnerables. En resumidas cuentas, se entiende que la Ayuda para el Comercio facilita que los países en desarrollo se integren a los mercados globales, haciendo un “trabajo de globalización para los pobres” a través de la creación de trabajo, y estableciendo una base próspera para los impuestos que conduzca a mayores beneficios sociales.

Esto consta de manera casi textual en los objetivos Estrategia Europea de Ayuda para el Comercio (APC), en que se menciona que la UE:

ayudará a los Estados miembros de la Comunidad Europea (CE) a apoyar a los países en vías de desarrollo, particularmente a integrarse de una mejor manera al sistema mundial de comercio basado en normas y para promover de manera más efectiva el objetivo de erradicación de la pobreza en un contexto de desarrollo sostenible (Consejo de la Unión Europea 2007, 2).

4.3 Incremento del poder corporativo. Las relaciones comerciales de la UE con Ecuador y Perú del 2014 al 2019

A la firma del Acuerdo Multipartes con Perú y Colombia del 2012 (que entró en vigencia en el 2013), le sucedió la anexión de Ecuador al tratado en el 2016 (que cobró vigencia a inicios del 2017). La implementación de dicho instrumento en sus primeros años reflejó beneficios para los grandes exportadores europeos y andinos. Este fue un momento en que “la economía mundial se había vuelto un reino de competencia entre gigantes desiguales capaces de manipular la demanda y de movilizar distintos grados de poder económico e influencia política” (Cox 1987, 220). Entonces, el sector oligopólico había cobrado gran relevancia en el mercado, tanto del lado europeo como andino. Una vez creada la estructura de comercio y justificaciones para su implementación, las grandes corporaciones podrían operar con mucha libertad.

Cuando la UE cambió de estrategia de negociación del acuerdo entre bloques a uno con Perú y Colombia, Ecuador se vio sujeto a grandes presiones. Un ejemplo de ello fue que el país tenía una desventaja de 8 dólares por tonelada de banano frente a sus vecinos en el 2013, la cual ascendería a 39 euros en el 2020 de no formar parte del ACM. Otra de las presiones que tenía Ecuador fue la de ser excluido del Sistema Generalizado de Preferencias SGP Plus (Iturralde, Suárez y CEDES 2021, 15–16).

En aquel tiempo, el número de países considerados como vulnerables se redujo de 178 a la mitad. Ecuador, siendo una de las naciones que sería excluida del nuevo SGP, recibió una extensión de los beneficios arancelarios, que concluyó cuando iniciaron las negociaciones comerciales. Esto ponía al país sobre la cuerda floja, ya que podía perder uno de sus principales mercados de productos no petroleros, de no concretarse su anexión al Acuerdo Multipartes. Por esta razón, el gobierno progresista de Rafael Correa (2007-2017) tuvo un acercamiento con Alemania en el 2013 para retomar las negociaciones comerciales (Iturralde, Suárez y CEDES 2021, 15–16).

La política económica de los países andinos favoreció al relacionamiento con la UE y el avance del acuerdo comercial. Ecuador adoptó una mirada aperturista y, cercana a instituciones de Bretton Woods y la UE a partir del 2017, desde que ingresó Lenin Moreno a la presidencia. Durante su mandato, trabajó en el fortalecimiento de las relaciones con Estados Unidos a través del FMI y de la implementación del acuerdo con la UE.⁸⁶ Perú por su parte continuó con el proceso de liberalización que había iniciado en los años 90, durante los mandatos de Kuczynski (2016-2018) y Viscarra (2018-2020). Se puso un gran énfasis a la integración económica a través de la Alianza del Pacífico, el fortalecimiento de la participación de Perú en organismos multilaterales (como la OCDE), el Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico y por supuesto las relaciones con la UE (Vidarte A. 2018, 113).

⁸⁶ El presidente Lenin Moreno (2017-2021) inició un proceso de implementación de varias recetas liberales con el apoyo de la banca multilateral y particularmente el Fondo Monetario Internacional (FMI). Entre las medidas implementadas están la venta de empresas públicas, reducción del presupuesto estatal, desregulación laboral, reducción de tributos de las grandes empresas y grandes capitales, entre otros. En materia internacional, el gobierno se desvinculó de organismos considerados como contrahegemónicos como Unasur y ALBA, y priorizó el relacionamiento con instituciones como la OEA, el Grupo de Lima y Prosur. Otro suceso interesante es que comenzó a cambiar los créditos adquiridos con China por deuda con el FMI e instituciones europeas, lo cual puede ser visto como un retorno hacia la histórica dependencia de las relaciones entre Ecuador con Estados Unidos y Europa.

Entonces, la búsqueda de una internacionalización e inserción en la economía global de ambos gobiernos se había vuelto una prioridad en sus políticas internacionales.

El mito del libre comercio no puede ser entendido sin analizar qué sectores y actores se benefician de las exportaciones. En relación a los sectores económicos, las exportaciones europeas a Perú y Ecuador se centraron en aviones, trenes, nafta, autos, maquinaria, productos químicos para la industria, entre otros, durante los primeros años de implementación del ACM. Desde los dos países andinos, se exportaron principalmente minerales, productos agrícolas y pesqueros. Entre estos están cobre, zinc, gas natural, gas licuado, plátanos, aguacates, café, conservas de pescado, por mencionar algunos ejemplos. Mientras la UE comerciaba con productos tecnológicos e industrializados, las exportaciones andinas se centraron principalmente en materias primas (SGCAN 2019, 6,11). La realidad encontrada no fue tan diferente de aquella que analizaron varios economistas que estudiaron las relaciones de dependencia entre un centro industrializado y a una periferia dependiente de las exportaciones de bienes primarios en los años 60.⁸⁷

Quienes se beneficiaron de las exportaciones fueron aquellos que controlan las cadenas de producción y exportación. En Ecuador están las corporaciones “El Rosado, Bananera Noboa, Ubesa, Reybanpac, Promarisco, Santa Priscila, Isabel, Pronaca, Salica, Nirsa, entre otros” (Daza, Chuquimarca, Singaña et al. 2020, 3). Solo en el caso del banano, 9 empresas concentraron el 56,4% de las exportaciones a la UE (Daza, Chuquimarca, Singaña et al. 2020, 18). Algo similar ocurre con el resto de productos de exportación, en que las ventas al exterior se concentraron en pocas manos.

Dicha realidad contrasta con la situación del sector agrícola ecuatoriano, en donde el 75% de los productores de banano, café y cacao tienen menos de cinco hectáreas de terreno. La agricultura es sumamente importante en la economía del país, ya que generó el 28% del empleo total¹¹ en el 2018 (Daza, Chuquimarca, Singaña et al. 2020, 10, 18). Las élites empresariales ecuatorianas están entre los principales beneficiarios del ACM. Esto en

⁸⁷ Existen varios autores latinoamericanos que hacen referencia a las diferencias entre un centro desarrollado y una periferia subdesarrollada. Entre estos se encuentran Prebisch (1996), Dos Santos (1998), Sotelo Valencia (2013), entre otros. Dichos autores desarrollan la idea de que existe un centro que comercia con productos industrializados, de gran valor agregado, y una periferia que depende exclusivamente de la venta de materias primas, de bajo valor en el mercado. El centro se lleva gran parte de los recursos globales, por lo que Prebisch (1996, 1080–1082) propuso como solución la industrialización y la protección de industrias nacionales, para que puedan competir en el mercado doméstico e internacional. Sotelo Valencia (2013, 80–81) incluso hace referencia al concepto de superexplotación de la mano de obra, al mencionar que el eje del capitalismo es la explotación de la fuerza laboral de sectores y países; lo que profundiza más las inequidades entre el centro y la periferia.

desmedro de la seguridad laboral de la población, las reducciones en tributos, los problemas ambientales, entre otros.

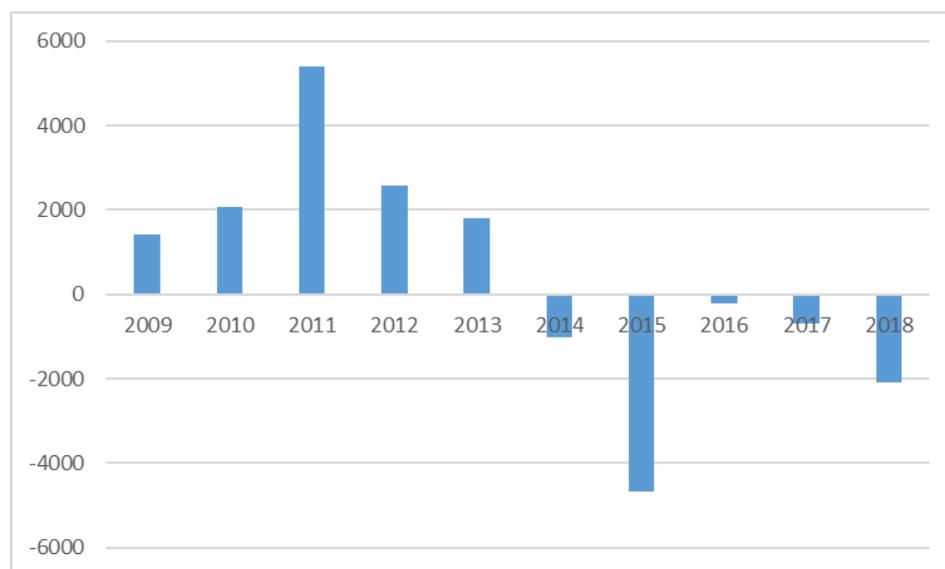
El caso de Perú es bastante similar al de Ecuador. Aquí, las pequeñas y medianas empresas representaron el 80% de las unidades productivas en el 2017, pero fueron los grandes agroexportadores quienes se beneficiaron del acuerdo comercial. Algunas de las empresas que lideraron el *ranking* en este sector agrícola fueron Camposol, Virú, Damper, Trujillo S.A.C, Sociedad Agrícola Drokasa S.A. y Complejo Agroindustrial Beta S.A. Todas ellas con ventas que superan a los 100 millones de dólares. Solo cinco de estas corporaciones concentran el total del 25 % de las exportaciones agrarias de Perú, y si se consideran las 10 empresas en lo más alto del *ranking*, el porcentaje asciende al 37 % del total.⁸⁸ La agricultura emplea al 24 % de la población peruana, siendo el sector que más trabajos genera después de los servicios (Daza, Chuquimarca, Singaña et al. 2020, 6,16).⁸⁹ Un tema pendiente de análisis en ambos países es la posible pérdida de mercados o de tierras de pequeños agricultores a causa de la liberalización comercial.

El Acuerdo Multipartes no evidencia mayores cambios en el volumen de comercio entre la UE, Perú y Ecuador en sus primeros años de implementación. En lo que si hubo una variación fue en la balanza comercial de los países andinos firmantes, que pasó de ser positiva del 2009 al 2013, con un saldo a favor de 13,24 mil millones de dólares para Colombia, Perú y Ecuador en su conjunto; a ser deficitaria del 2014 al 2018 en 8,70 mil millones de dólares, como se muestra en la figura 4.1 (SGCAN 2019, 4, 9). Aunque han transcurrido pocos años desde la que se concretó acuerdo comercial, los primeros resultados parecen ser negativos.

⁸⁸ Los datos presentados de Perú son de exportaciones en general y no únicamente a la UE.

⁸⁹ El 42 por ciento de la población de Perú se dedicaba al sector de servicios, seguido por un 24 % en agricultura, 18 % al comercio, y el resto a la construcción, industria manufacturera y minería (Daza, Chuquimarca, Singaña et al. 2020, 6).

Figura 4.1. Balanza comercial de la UE con Colombia, Perú y Ecuador en millones de USD del 2009 al 2018



Fuente: Elaborado por el autor con base en SGCAN (2019, 4, 9)

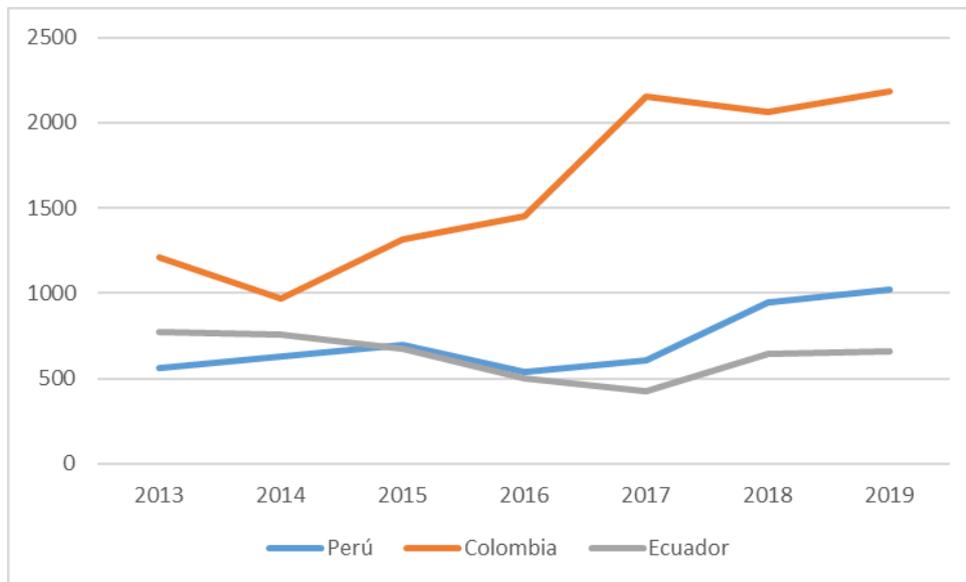
Lo que sucedió individualmente con cada país difiere un poco del conjunto. Mientras Colombia y Perú experimentaron déficits del 2014 al 2018 por un monto cercano a los 11 mil millones dólares, Ecuador tuvo un superávit de 2 mil millones (SGCAN 2019, 4, 9). Uno de los motivos que podría explicar esta situación es que Ecuador fue incluido en el Acuerdo Multipartes apenas en el 2017, por lo que la información mostrada no refleja los impactos la liberalización en la balanza comercial ecuatoriana. Tras la firma del ACM los exportadores europeos pudieron revertir la balanza comercial desfavorable para la UE del 2009 al 2013. Para mayor información sobre el comercio de bienes y servicios entre las partes mencionadas, véase anexos 8 y 9.

La parte europea incrementó el comercio de servicios tras la firma del Acuerdo Multipartes, que incluye la contratación de servicios públicos y financieros, entre otros.⁹⁰ Con Perú, el comercio de servicios pasó de 562 millones de dólares en el 2013 a 1022 millones de dólares en el 2019. El comercio de servicios con Colombia se incrementó de 1208 millones de dólares a 2187 millones de dólares en el mismo período. Pese a que con Colombia y Perú este tipo de comercio creció en casi un 40 %, en Ecuador no existieron mayores variaciones. En el 2013, el comercio de servicios de la UE con Ecuador fue de 770 millones de dólares, y se

⁹⁰ No existe información desagregada en las estadísticas de la OCDE de *Trade in Services by Partner Country* sobre el tipo de servicios financieros provistos o contratos públicos con los países andinos. Esta información tampoco se encuentra disponible en los archivos de Eurostat.

redujo a 657 millones en 2019 (OCDE 2021). El incremento en este rubro se observa en aquellos países que liberalizaron el comercio con la UE de manera temprana (véase fig. 4.2).

Figura 4.2. Exportación de servicios de la UE a Colombia, Perú y Ecuador en millones de USD del 2013 al 2019



Fuente: Elaborada por el autor con base en OCDE (2021)

El Acuerdo Multipartes otorga mayor flexibilidad para que los signatarios mejoren las condiciones en procesos de contratación pública. Esto aplica tanto para mercancías, bienes, servicios, consultorías, así como obras de construcción de envergadura nacional o local. Otra manera de ver la liberalización en materia de contratación pública, es que no podrán incorporarse medidas que de alguna manera prioricen la producción nacional de Perú, Colombia y Ecuador frente a la UE (Aguirre Ribadeneira 2016, 31).⁹¹ Aunque en el Acuerdo se establecen umbrales para la contratación de servicios en países andinos, definitivamente hubo mayor apertura para que las empresas europeas accedan a contratos de este tipo.

A pesar de que hay disposiciones expresas sobre derechos laborales y ambientales en el ACM, en Perú y Ecuador han prevalecido los intereses corporativos. El Acuerdo demanda la suscripción de una serie de instrumentos internacionales en materia laboral y ambiental bajo el Título IX de Comercio y Desarrollo Sostenible. El Art. 269 menciona lo siguiente:

⁹¹ Salvo el caso de lo dispuesto en el Art. 173. Num. 3. referente a arrendamiento de inmuebles, cooperación, donaciones, préstamos, subvenciones, entre otros, y en el Art. 174 referente a temas de seguridad nacional y salud (Aguirre Ribadeneira 2016, 36).

Cada Parte se compromete con la promoción y aplicación efectiva en sus leyes y prácticas en todo su territorio de las normas fundamentales de trabajo reconocidas a nivel internacional, tal como se encuentran contenidas en los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (...). Estos Convenios hacen referencia a: (i) la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a negociación colectiva; (ii) la eliminación de toda forma de trabajo forzoso; (iii) la abolición del trabajo infantil; y (iv) la eliminación de la discriminación con respecto al empleo y la ocupación (CPPDH 2017, 12)

Asimismo, el Art. 277 indica que las partes firmantes deben garantizar que “las leyes y políticas pertinentes contemplen e incentiven altos niveles de protección ambientales” (Daza, Chuquimarca, Singaña et al. 2020, 26). Frente a violaciones a los principios mencionados hay colectivos de la sociedad civil organizada que presentaron quejas frente a la UE, tanto del lado peruano como ecuatoriano.

El Punto de Contacto de la Unión Europea en Perú, presentó una queja en el 2017, por incumplimientos del Gobierno Peruano en derechos laborales y ambientales, en los sectores de agricultura, minería, petróleo, gas, textiles y confecciones. La denuncia fue realizada por el Grupo Consultivo Interno, conformado por varias organizaciones de la sociedad civil de Perú, que incluyen gremios laborales y grupos indígenas.⁹² Hay problemas normativos, institucionales y de control por los que no se ha cumplido con la normativa en empresas que exportan parte de su producción a la UE.

En relación a los asuntos institucionales, solo nueve de las 25 regiones peruanas cuentan con instancias de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral. Al déficit de intendencias se suma el de inspectores de trabajo, ya que el país cuenta con 400, cuando acorde a la OIT deberían existir cerca de 2000. Otra de las quejas es el incumplimiento sistemático para realizar fallos judiciales a favor de los trabajadores, y la flexibilización de contratos laborales que otorgan poca estabilidad laboral (CPPDH 2017, 12–13).⁹³

⁹² El Grupo Consultivo Interno está conformado por las siguientes entidades: “Asociación Nacional de Centros (ANC), Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP), Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), CooperAcción, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH), Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), Fomento de la Vida (FOVIDA), Género y Economía, Instituto del Bien Común (IBC), Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP), Perú Equidad, Red Muqui, Red Uniendo Manos, Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos (Latindadd), y la Red Peruana por una Globalización con Equidad (RedGE) como coordinadora del GCI-Perú. Y han manifestado su interés la Confederación Campesina del Perú (CCP); Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO) y Movimiento Ciudadano por el Cambio Climático (MOCICC), que están prontas a incorporarse (CPPDH 2018, 51).

⁹³ Algunas de las empresas a las que hace referencia la queja Camposol, Empresa Sociedad Agrícola Virú, y Grupo Palmas. Aquí, “se comprobó mediante inspecciones laborales la implementación de prácticas antisindicales expresadas en el otorgamiento de bonificaciones salariales mayores a los trabajadores no sindicalizados, la

En materia ambiental se presentaron reclamos sobre decretos aprobados del 2013 al 2017, así como por el accionar de algunas empresas que exportan parte de sus productos a la UE.⁹⁴ Un primer caso identificado fue el del derrame en varios puntos del Oleoducto Norperuano, a cargo de la empresa estatal Petroperú. Otro es el de Pluspetrol, por afectar el derecho a la salud y un ambiente sano en pueblos indígenas “Quechua, Achuar, Urarina, Kichwa y Kukama” (Daza, Chuquimarca, Singaña et al. 2020, 26). En este asunto hubo contaminación a fuentes de agua por el mal estado del oleoducto, así como prácticas de remediación ambiental deficientes. También está el caso del proyecto minero Las Bambas en que el Estudio de Impacto Ambiental se realizó sin la participación de la comunidad local. El conflicto social derivado de esta situación tuvo como consecuencia el fallecimiento de tres personas (Daza, Chuquimarca, Singaña et al. 2020, 26). La queja fue actualizada en el 2018, en donde se presentó nueva evidencia a la UE (CPPDH 2018).

En Ecuador, ocurrió algo bastante similar, en donde la Asociación Sindical de Trabajadores Agrícolas y Bananeros (ASTAC) presentó una queja ante la Comisión Europea. Desde el año de 1999, la UE ha sido el principal comprador de banano ecuatoriano. El reclamo menciona que “la producción y comercialización responde a una estructura oligopólica donde las ganancias y el control del mercado se concentra en los exportadores e importadores —ambos con fuerte presencia transnacional— y en las cadenas de supermercados europeos, siendo corresponsables en la generación de condiciones para el cumplimiento de los derechos laborales y ambientales” (ASTAC 2019, 5). Parte de la evidencia presentada guarda relación con condiciones laborales precarias y normativa que permite este tipo de situaciones; la corresponsabilidad de las grandes cadenas de supermercados en Europa que ofrecen precios por debajo de un precio mínimo que garantice un pago adecuado por los productos;

criminalización judicial de dirigentes sindicales, el despido de personal sindicalizado y sus líderes, el incumplimiento de sentencias judiciales y sanciones administrativas, así como diversos casos de accidentes fatales y enfermedades ocupacionales como consecuencia de la inaplicación de la legislación laboral sobre seguridad y salud ocupacional” (CPPDH 2017, 14). Las dos primeras empresas mencionadas son parte de las agroexportadoras con mayores ventas internacionales en el 2017 (Daza, Chuquimarca, Singaña et al. 2020, 16). En la queja también se encuentran empresas textiles y mineras.

⁹⁴ Por mencionar algunos ejemplos, el Decreto Supremo No 060-2013-PCM reduce los plazos para la realización de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) para promover la inversión privada y exime a las empresas de realizar subsanaciones a los EIA sobre aquello que no conste en los términos de referencia. “La Ley No 3020 debilitó la fiscalización ambiental, especialmente en el sector extractivo; privó de facultades al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) para sancionar violaciones ambientales, creó procedimientos especiales para el saneamiento fisco-legal de predios públicos o privados, formales e informales para beneficiar proyectos de inversión” (CPPDH 2017, 15). Para mayor información se puede consultar directamente el documento de queja del 2017.

afectaciones a la salud y al ambiente por los químicos utilizados; entre otros (ASTAC 2019, 5–7).⁹⁵

4.4 Gobernanza a través de las corporaciones y cooperación delegada en Perú y Ecuador del 2014 al 2019

La ayuda internacional de la UE para Perú y Ecuador tuvo diversas áreas de intervención en su planificación 2014-2017, que terminó ampliándose hasta el 2020. Por un lado, están algunos programas que fueron implementados por contrapartes nacionales en los dos países andinos. Las temáticas abordadas en tales programas fueron lucha contra las drogas, apoyo en nutrición, asistencia para la reactivación económica luego del terremoto del 2016 en Ecuador, ciencia y tecnología, entre otros (véase anexos 11 y 14). Este tipo de programas fueron gestionados directamente a través de instituciones nacionales en los dos países.

Por otro lado, están los programas que fueron implementados mediante la modalidad conocida como “cooperación delegada”. Este tipo de cooperación involucra a actores privados y agencias de cooperación como ejecutores de los recursos negociados bilateralmente con Perú y Ecuador. El modelo de gobernanza utilizado es un tipo de asociacionismo requiere estos grupos tengan un rol en la gobernanza, desarrollo e implementación de políticas públicas (Bell y Hindmoor 2009, 164). Las relaciones con gremios, cámaras de comercio y asociaciones se conoce como gobernanza corporativista o corporativismo. El interés de la UE de tener alianzas con otros actores es de construir redes de apoyo para la implementación de políticas.

Para delegar la implementación de fondos de cooperación al sector privado y otros actores, se desarrollaron una serie de justificaciones e ideas sobre las ventajas del trabajo en red. En principio, si “las estructuras de libre comercio son acompañadas por un apropiado apoyo transicional al músculo competitivo de los países de bajos ingresos, este operará en favor de los pobres” (Langan y Scott 2011, 7). Se esperaba que el “músculo competitivo” sea alcanzado a través de la transferencia tecnológica, innovación, eficiencia del sector privado y agencias de cooperación, así como del direccionamiento de la UE.

⁹⁵ “La promulgación entre 2017 y 2018 de tres acuerdos del ministerio de trabajo (No MDT-2017-0029, No MDT-2018-0096 y No. MDT- 2018-0074) que regulan formas de contratación especiales para actividades agrícolas y el sector bananero están en contradicción con los artículos: 326.7, 326.8 y 328 de la Constitución del Ecuador. Además, de acuerdo con los convenios OIT 87, 98, 144, 111, 110 y 131, vulneran los derechos de libertad sindical, negociación colectiva, remuneración justa y salario mínimo” (ASTAC 2019, 5–6)

Las agendas de la eficacia de la cooperación, tanto la de Monterrey del 2002, la de París del 2005 y la de Accra de 2008, hacen referencia al trabajo con actores privados y a la necesidad de coordinación política entre cooperantes (por ejemplo, entre agencias de cooperación europeas y la Comisión). Esto fue incorporado en documentos de planificación de la UE, como en el Nuevo Consenso Europeo para el Desarrollo del 2017, que justifica el trabajo multiactor en la implementación de proyectos (UE 2017, Art. 114).

El mantener relaciones cercanas con los gremios de exportadores ha sido importante para la UE. A fin de cuentas, son ellos quienes participaron como grupos de consulta y apoyaron la firma del Acuerdo Multipartes tanto en Perú como en Ecuador. Tal como se menciona en el presente documento, las grandes empresas exportadores han sido los mayores beneficiarios del ACM. Como se muestra a continuación, han sido los mismos exportadores quienes apoyaron la firma del acuerdo.

Felipe Rivadeneira, Director Ejecutivo de FEDEXPOR Ecuador:

No podemos darnos el lujo de no llegar a un acuerdo comercial con la UE al tener competidores directos como Colombia y Perú, quienes al haber suscrito un tratado podrían acceder a este mercado de manera preferencial [...]. Vamos a perder mercado si tenemos un arancel que no nos permita ser competitivos con nuestros vecinos (Mena Erazo 2010).

José Antonio Camposano, Presidente de la Cámara Nacional de Acuicultura:

Este acuerdo comercial es clave para potenciar la inserción del Ecuador en los mercados internacionales. No se podía desconocer la importancia de un bloque compuesto por 27 países y 500 millones de consumidores (El Comercio 2012).

Dos de los gremios exportadores más grandes del Ecuador, recibieron parte de los recursos de cooperación europea del período 2014-2017 (posteriormente ampliado hasta el 2020) bajo el eje llamado Apoyo al Comercio. Lo que ocurrió en la práctica es que paralelamente a las negociaciones del ACM con Ecuador, se asignó fondos de cooperación a la Corporación para la Promoción de Exportaciones e Inversiones (CORPEI) y para la Federación Ecuatoriana de Exportadores (FEDEXPOR). La primera agencia ha manejado proyectos con más de 17 000 micro empresarios y 500 pequeñas y medianas empresas, con financiamiento de distintas entidades. Por su parte, FEDEXPOR agrupa al 75% de los exportadores de productos no petroleros del país. En años anteriores, participó como líder en uno de los proyectos financiadas por la UE bajo la iniciativa AI Invest (Comisión Europea y Gobierno del Ecuador

2016, 8).⁹⁶ Ambas instituciones tienen gran representatividad a nivel nacional y vínculos con actores de la cooperación para el desarrollo.

El objetivo del Apoyo al Comercio fue impulsar “el desarrollo económico del Ecuador y la creación de empleo formal a través de la internacionalización de Pymes, con un enfoque en la presencia en el mercado europeo a través de una efectiva implementación de oportunidades provistas por el Acuerdo Multipartes” (Comisión Europea y Gobierno del Ecuador 2016, 13). El monto de Apoyo al Comercio en Ecuador fue de 10 millones de euros; de los cuales 4,2 millones se destinaron a nuevos exportadores a través de FEDEXPOR; 4,3 millones a CORPEI para el fortalecimiento de exportadores existentes; y 1,5 millones para el Ministerio de Comercio del Ecuador (La- República 2020). Los gremios contaron con autonomía para la gestión de recursos y selección de empresas nacionales que recibirían las donaciones.

Al tener un relacionamiento cercano con los gremios, la UE tiene capital político que puede ser utilizado en algún momento. Es común que los funcionarios de estas instituciones transiten entre el gobierno y organismos internacionales. Eduardo Egas, Ministro de Industrias y Productividad del 2015 al 2016, fungía en el año 2000 como Vicepresidente Ejecutivo de CORPEI y es actualmente el Presidente de la organización. Egas participó en las negociaciones con la UE y es considerado como uno de los arquitectos del ACM. Sobre este tema el referido mencionó lo siguiente:

Un acuerdo comercial siempre es una oportunidad que se abre para crecer, pero solo es eso. ¡Una oportunidad! Dentro de estas oportunidades, hemos obtenido algunos beneficios, tales como: el crecimiento satisfactorio de nuestras exportaciones; mientras que, por otro lado, los productos europeos que han entrado al país, han ampliado la capacidad de compra de los ecuatorianos [debido a que ingresan productos a menor precio], generando una sana competencia. Por ejemplo, los vinos americanos se han visto obligados a bajar sus precios para poder competir con los europeos (Revista Ekos 2019).

De manera similar, Richard Martinez, Presidente Ejecutivo de la Cámara de Industrias y Producción del Ecuador del 2014 al 2018, fue nombrado como Ministro de Economía y Finanzas en el 2018. A la transición de cargos públicos y privados en un mismo sector se conoce como puerta giratoria.

⁹⁶ Al Invest es una iniciativa que no se negocia bilateralmente y trata de atraer inversiones europeas en América Latina para impulsar negocios de pequeñas y medianas empresas exportadoras (UE 2022).

A primera vista, los proyectos de cooperación implementados con Pymes en Ecuador tuvieron avances y resultados favorables. Las empresas que se beneficiaron del Proyecto Export-DES implementado por CORPEI, incrementaron sus exportaciones de 87,7 millones en el 2016 a 147,4 millones de dólares en el 2019. De ellos, 12,42 millones provinieron de exportaciones a la UE en el primer año referido y 23, 53 millones de dólares en el segundo. Un total 138 empresas se beneficiaron del proyecto en 21 provincias del país. Algunos de los temas en los que se trabajó fueron empaque y etiquetado, calidad, promoción y comunicación, entre otros (CORPEI 2021).

Con FEDEXPOR se desarrolló la iniciativa “Fortalecimiento a Mypymes ecuatorianas para la internacionalización hacia la Unión Europea”. El proyecto inició con un diagnóstico de 120 Mypymes que buscaban exportar sus productos a Europa, acompañado con un plan de acción para su internacionalización. La consultora INCADECO y la empresa española INCOTEC fueron contratadas para brindar asesoría en certificaciones, sistemas de gestión y calidad, mejoramiento productivo, entre otros (SAEE 2018).

Si se analiza el impacto de los proyectos en relación a la cantidad de empresas en Ecuador y el volumen de exportaciones, la cooperación tiene un rol pequeño. El programa de Apoyo al Comercio de la UE con FEDEXPOR y CORPEI tenía la expectativa de llegar a 500 Pymes, cuando la totalidad de empresas registradas en el país fue de 882 766 en el 2019. De ellas, más del 97% fueron pequeñas y medianas empresas. Las Mipymes concentraron cerca del 60 por ciento del empleo formal generado a nivel nacional (INEC 2020, 11). Por su parte, el programa con CORPEI alcanzó un monto de un poco más de 20 millones de dólares en ventas a la UE en 2019, mientras el país exportó un total 3,3 mil millones de dólares el año anterior (SGCAN 2019).

En el caso peruano, la UE implementó el programa “Desarrollo económico sostenible y promoción de las Pymes a nivel subnacional”. El monto de financiamiento fue de 10 millones de euros, de los cuales 4,7 millones fueron delegados para ser ejecutados por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y 4,8 millones mediante un acuerdo de delegación con la Agencia Alemana de Cooperación Técnica GIZ. El resto de la financiación se entregó al gobierno peruano. Las agencias europeas contribuyeron con de

2,5 millones de euros adicionales, 500 000 de la parte española y 2 millones de Alemania (Comisión Europea 2020, 9).⁹⁷

Los proyectos de cooperación delegada responden al rol de gobernanza que tiene UE con sus propios organismos internos. El bloque europeo trabaja en distintos niveles, no solo hacia afuera sino al interior de la organización. Esto se recoge en el numeral 73 del Nuevo Consenso Europeo para el Desarrollo del 2017.

En respuesta a los desafíos mundiales, la UE y sus Estados miembros tratarán de brindar su cooperación de una forma más eficaz, mejorando, entre otras cosas, su manera de trabajar en común, teniendo en cuenta sus respectivas ventajas comparativas. Esto incluye mejorar la eficacia y el efecto de sus iniciativas mediante una mayor coordinación y coherencia, aplicando los principios de la eficacia del desarrollo y haciendo de la cooperación para el desarrollo una parte del conjunto de acciones internas y externas para promover la aplicación de la Agenda 2030 [...] (UE 2017).

La entidad nacional de contraparte en Perú fue la Presidencia del Consejo de Ministros, institución que depende directamente de la presidencia y está encargada de la coordinación de políticas intersectoriales. El proyecto tuvo por objetivo “promover un crecimiento sostenible e inclusivo y la inversión para mejorar los niveles de competitividad a nivel regional” (Presidencia del Consejo de Ministros 2019, 5). Además de trabajar en el desarrollo de capacidades técnicas de actores de algunas públicos y privados regionales, se otorgaron subvenciones y préstamos para empresas y proyectos innovadores.

A pesar de que la UE había avanzado hacia modalidades de cooperación más autónomas para los beneficiarios como el apoyo presupuestario en años anteriores (véase capítulo 5), se volvió a utilizar la cooperación delegada de manera reciente. Uno de los problemas del cambio de modelo es que parte de los recursos retornan a los mismos donantes a través de sus empresas y gastos administrativos. La entrega de fondos a AECID y GIZ, hace que el dinero de las donaciones tenga un destino distinto al de la economía peruana. De los 4,8 millones de euros destinados a AECID, la organización cobra un valor de *overhead* de 7% del total por gastos generales (314 018 euros), 600 000 euros de contratación de técnicos permanentes y de corta duración, 20 982 dólares de comunicación, 700 000 de auditorías y evaluaciones, por

⁹⁷ Previa la implementación de cooperación delegada, tanto GIZ como AECID tuvieron que certificarse ante la UE para poder ejecutar fondos, a través del proceso conocido como *Pillar Assessment*. Las dos se encuentran entre las principales agencias de cooperación que implementan fondos bajo la modalidad de cooperación delegada en Perú y Ecuador (AECID 2021).

mencionar algunos rubros (AECID 2019). Parte del personal y consultorías contratadas provienen de Europa, por lo que aplica el efecto del goteo hacia arriba.

La cooperación con distintos actores genera sinergias para la implementación de iniciativas. No solo se fortalece el vínculo entre la UE y los países beneficiarios, sino los lazos entre el donante y las agencias europeas, así como entre dichas agencias y los países receptores. Rhod Rhodes menciona “el cambio de lo que el describe de gobierno a gobernanza es sinónimo de la proliferación de redes en las cuales actores públicos y privados intercambian recursos” (Bell y Hindmoor 2009, 18). La pregunta que queda por resolver es si de alguna manera la cooperación delegada desdibuja el rol del gobierno como actor central en el desarrollo.

Cuando un funcionario de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) fue consultado sobre los motivos por los cuales cambió la cooperación de la UE para ser implementada por las agencias de los países miembros respondió lo siguiente:

Yo creo que es un cambio natural no, son agencias. Al final han terminado compitiendo por recursos al igual que las agencias del sistema de Naciones Unidas, solamente que en este caso son las agencias bilaterales de los propios países miembros. Entonces yo encuentro que es este...que forma parte de la misma lógica de darles actividad y recursos a sus propias agencias nacionales (entrevista a directivo de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, Lima, 11 de febrero de 2020).

En las entrevistas realizadas a oficiales del gobierno peruano en general no existe una mirada muy crítica sobre los cambios en los mecanismos de cooperación utilizados por el donante. Sin embargo, la gestión del desarrollo vuelve a las agencias de cooperación, conjuntamente con una parte de recursos. Son ellas las que tienen la capacidad técnica y la jerarquía para orientar la ejecución de los fondos y programas de cooperación.

El Apoyo para el Comercio en Perú tuvo impactos similares a los de Ecuador. El aporte de 10 millones de euros en Perú para pequeños productores fue bastante pequeño en comparación con las exportaciones hacia la UE. El monto que Perú envió al continente europeo en el 2018 fue de 7 mil millones de dólares (SGCAN 2019, 4). El mercado peruano tenía alrededor de 2,3 millones de Mipymes en el 2019, que generaron el 59% de los empleos formales en el país (Ministerio de la Producción de Perú 2021). Aunque el Anexo I del documento del Convenio de Financiación del proyecto no muestra el número de empresas beneficiadas, nuevamente el aporte de la cooperación europea resulta ser muy pequeño cuando se compara con el grueso de las relaciones comerciales entre las dos partes.

Al trabajar con pequeños empresarios en los dos países, la UE también hizo un trabajo de construcción de imagen. En las negociaciones del ACM uno de los asuntos controversiales planteados por la parte ecuatoriana fueron los efectos que tendría la liberalización comercial sobre las pequeñas y medianas empresas (Iturralde, Suárez y CEDES 2021, 23–24). El apoyo de la cooperación para impulsar el desarrollo de las mismas, le da visibilidad a la UE como un actor solidario, que se ocupa de aquellos asuntos que generan controversias en el sector comercial.

4.5 Conclusiones parciales

En este capítulo se analiza cómo la UE ha utilizado la cooperación como herramienta para impulsar cambios político estructurales en Perú y Ecuador. En resumen, la cooperación para el desarrollo ha sido útil para legitimar la presencia de la UE en distintos contextos, así como para cooptar a las élites locales y a potenciales socios. Ya que las estrategias de comercio y cooperación siempre van de la mano, en este capítulo se abordan conjuntamente ambos ejes de la política exterior europea.

De manera paralela al inicio de las negociaciones comerciales de la UE con los países andinos se realizaron asignaciones de recursos de cooperación. El Acuerdo Multipartes derivó en un proceso de apertura hacia Europa en Perú y Ecuador, mientras la parte europea mantuvo parte de sus políticas proteccionistas en materia agrícola. Algunos años atrás, Cox (1994, 45) cuestionaba los mercados, ya que consideraba que en los mismos existen relaciones de poder e interviene la autoridad política. Desde inicios del siglo XXI, la cooperación estuvo centrada en temas sociales, como una forma de contrarrestar las asimetrías del liberalismo, para que de este modo las negociaciones de un acuerdo comercial resulten más aceptables. El bloque europeo había aprendido del rechazo que tuvo Estado Unidos frente al ALCA, por lo que las nuevas negociaciones estuvieron acompañadas de la asignación de recursos de ayuda para el desarrollo.

En este contexto, la cooperación europea confunde a los socios locales en Perú y Ecuador, para que los cambios político estructurales puedan ocurrir. A pesar de las inequidades de las negociaciones comerciales, la ayuda internacional ha contribuido a crear una imagen de la UE de actor responsable y solidario. A partir del 2007, cobró auge la cooperación en temas de comercio, también conocida como Ayuda para el Comercio. A pesar de su limitado impacto en las economías locales, se esperaba que los beneficiarios puedan aprovechar de mejor

manera los beneficios de la globalización. Al respecto Sayer (2007, 261) dice que las legitimaciones morales o fines altruistas resultan ser un oxímoron, ya que detrás de ello están los intereses de los actores económicos.

Las modificaciones en los marcos de relacionamiento impulsados por la UE han dado ventajas a las grandes empresas locales. Tras los primeros años de implementación del ACM han sido las élites corporativas de Perú y Ecuador quienes mayormente se beneficiaron de las exportaciones. Al contrario, los pequeños productores y propietarios de parcelas, que concentran a la mayoría de la población agrícola en ambos países, poco o nada se favorecieron del libre comercio. Además, y pese a que el mismo ACM hace referencia a la protección del medio ambiente y los derechos laborales, han existido quejas de la sociedad civil en los países analizados por violaciones a sus derechos. Varias de las empresas que constan en los documentos de las quejas son los mayores exportadores de productos a la UE.

La cooperación sirve para mantener el *statu quo* y legitimar la presencia de grandes empresas en las economías locales. También es útil para impulsar un cambio de paradigma en temas de desarrollo, de economías de subsistencia a economías empresariales. Aquello podría ser objeto de un análisis más profundo. ¿Cuál es el alcance de las políticas de liberalización en sectores como el agrícola? Hay casos como el de Prosavana en Mozambique que pueden ilustrar posibles efectos de esta transición (Carrasco- Miró 2018).

Desde que se retomaron las negociaciones comerciales para la incorporación de Ecuador al ACM (a partir del 2014), se asignaron recursos de donaciones para los gremios exportadores como FEDEXPOR y CORPEI. Ambas organizaciones apoyaron e impulsaron la firma del Acuerdo Multipartes. La cooperación en este sentido tuvo un rol de asimilación de grupos locales y de cooptación a las élites para la introducción de cambios políticos. Es por esta razón que se habla de una gobernanza corporativa, en que los actores privados cobran relevancia en la economía y en la gestión de la cooperación para el desarrollo. La ayuda internacional contribuye a dar relevancia a tales actores, el cual uno de los pilares de la Ayuda para el Comercio.

En el caso particular de Perú, se empezó a trabajar desde el 2014 en lo que se conoce como cooperación delegada a través de agencias de cooperación como AECID y GIZ. El relacionamiento de la UE con sus propias agencias para la implementación de programas puede ser vista de dos maneras. La primera desde la teoría del goteo hacia arriba, en que los recursos de cooperación regresan a las agencias europeas y a sus sistemas de gestión de

fondos; y la segunda en que se legitima a las agencias de cooperación en los territorios, que cumplen un rol gerencial en materia de desarrollo. La cooperación europea resulta útil para proteger los intereses de los miembros del bloque y para coordinar políticas con dichos países. Lo segundo forma parte del proceso de construcción y mayor cohesión del bloque europeo.

Además de los mecanismos de cooperación mencionados está el apoyo presupuestario, al que se le dedica un capítulo aparte en este trabajo doctoral.

Capítulo 5. Apoyo presupuestario y disciplina neoliberal europea en Perú y Ecuador

Los donantes operan dentro del Estado y no deben ser conceptualizados como una fuerza externa violando la soberanía
—Mark Langan

En la última década, el apoyo presupuestario ha sido uno de los mecanismos de cooperación más utilizado por la Unión Europea (UE) en los países andinos. Esta modalidad de ayuda para el desarrollo consiste en una inyección directa de recursos a los presupuestos estatales, para apoyar actividades de carácter nacional o sectorial. Fue tal la relevancia que la UE dio al apoyo presupuestario, que desde el 2007 ha representado cerca del 80 % de los recursos asignados a Ecuador y el 60 % de los fondos destinados a Perú.⁹⁸ Esto nos lleva a preguntarnos ¿cuáles fueron las motivaciones de la UE para utilizar el apoyo presupuestario?, y, ¿qué rol cumple en la economía política de los beneficiarios?

El apoyo presupuestario sustituyó la modalidad de proyectos, con equipos técnicos y planificación distinta a la de los países beneficiarios. Algunas de las bondades del nuevo mecanismo de cooperación han sido la reducción del aparataje burocrático de la cooperación; la no duplicidad de las iniciativas financiadas; el fortalecimiento de los sistemas administrativos y de gestión de fondos de los receptores; entre otros. La ayuda presupuestaria también fomenta la apropiación de proyectos por parte de los beneficiarios, que es uno de los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo del 2005. Aquellos Estados que son considerados como “confiables”, por su buen manejo de las finanzas públicas, son potenciales candidatos para recibir de este tipo de cooperación. Tanto en Perú como en Ecuador los fondos asignados estuvieron encaminados a fortalecer políticas sociales y productivas, en ámbitos como salud; educación; apoyo a la exportación de productos ecológicos; y economía popular y solidaria.

A primera vista, son llamativas las potencialidades del apoyo presupuestario, cuando se ajusta a las prioridades establecidas por los países receptores de recursos. No obstante, y ya que en la economía política y en la cooperación no solo importa el qué se hace, sino cómo se hace y quién se beneficia de los resultados, es significativo analizar las condiciones e intereses detrás

⁹⁸ La información de los programas financiados por la UE en Ecuador y en Perú y Ecuador del 2007 al 2017 se encuentra en los anexos 10 al 14. Dicha información fue proporcionada por personal de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador, y fue verificada con los montos que constan en los convenios de financiación de los respectivos programas.

la ayuda presupuestaria europea, el modelo de desarrollo e ideas detrás de los programas implementados, así como la influencia del donante en la política económica de los receptores.

En esta investigación se trata de ampliar la perspectiva que la misma UE proyecta sobre su cooperación a nivel discursivo, que está más relacionada con la solidaridad y horizontalidad de la cooperación que con la búsqueda de intereses propios. Al respecto, Jolita Butkeviciene, Directora para América Latina y el Caribe de la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión Europea (DGDEVCO) mencionó lo siguiente “La Unión Europea no impone programas, acompaña políticas nacionales y esta es nuestra forma de ver la cooperación, porque entendemos que deben ser nacionales. Y cuando estamos de acuerdo con ellas, las apoyamos con mucho gusto.”⁹⁹

El presente capítulo se divide el presente capítulo en tres secciones. La primera va de los años 90 a inicios del 2000, en que el apoyo presupuestario fue combinado con créditos de la banca multilateral en el contexto africano. La segunda parte del 2007 al 2013, cuando debido al rechazo causado por las políticas liberales de la década anterior, fue necesario cambiar el discurso y los condicionamientos del apoyo presupuestario. En la tercera sección, se estudia el período del 2014 al 2019, en que la UE empezó a restar relevancia al apoyo presupuestario y retomó el uso de viejas modalidades de cooperación, como son la implementación de proyectos y la cooperación delegada. Las razones y justificaciones para el cambio de mecanismos se exponen en detalle más adelante.

5.1 El apoyo presupuestario de la Unión Europea en sus orígenes: el poder duro en la cooperación y la hegemonía del neoliberalismo (1990 al 2005)

En esta sección se analiza el apoyo presupuestario en países africanos (a pesar de ser una investigación sobre los países andinos), debido a que sólo mediante un estudio histórico se pueden analizar los cambios en los modelos de gobernanza de la UE, la modificación de las ideas dominantes sobre el desarrollo y los patrones en el comportamiento de los actores. Parte de las relaciones entre la banca multilateral y la UE sobre cooperación para el desarrollo se verían como especulativas sin un contexto histórico, por lo que es importante remitirnos a los inicios de la ayuda presupuestaria como mecanismo de ayuda e instrumento político.

⁹⁹ Jolita Butkeviciene (@jolita EU), Twitter, 22 de diciembre de 2017, <https://mobile.twitter.com/jolitaeu/status/944154619760009217>

5.1.1 La gobernanza jerárquica de la Europa cooperante

El apoyo presupuestario estuvo vinculado a los Programas de Ajuste Estructural (PAE) implementados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial en los años 90 en África. Entonces, las donaciones europeas se combinaron con préstamos, condicionamientos y recetas para el desarrollo de la banca multilateral. Los principales direccionamientos de los PAE se centraron en la estabilidad macroeconómica (reducción de desequilibrios fiscales) y la liberalización comercial como medios para eliminar la pobreza y generar crecimiento económico. El apoyo presupuestario resultó complementario a los paquetes de ajuste que las instituciones de Bretton Woods ya venían llevando a cabo desde hace algunos años atrás.

La nueva modalidad de cooperación se desarrolló como una alternativa a los proyectos financiados por donantes internacionales. Entre las dificultades encontradas en la ejecución “por proyectos” estaban la imposición de las prioridades de los financiadores; la falta de apropiación de las iniciativas de cooperación por parte de los beneficiarios; el incremento de costos administrativos y de gestión; entre otras; que hacían que los proyectos ejecutados resulten ser como islas en el mundo del desarrollo (Comisión Europea y Europe Aid 2007, 14). La modalidad de proyectos también restaba sostenibilidad a las iniciativas ejecutadas. El mismo Banco Mundial (1999, 26) mencionó lo siguiente sobre este asunto:

En el pasado, las respuestas de los donantes a las instituciones débiles fueron frecuentemente ineficaces. Ante una baja capacidad de implementación y de presionar para “mover el dinero”, las agencias de ayuda tienen una larga historia de intentos de “encapsular” sus proyectos utilizando la asistencia técnica sin soporte, unidades independientes de implementación de proyectos, y expertos extranjeros— en lugar de hacer el intento de mejorar el ambiente institucional para la provisión de servicios. En muchos casos estos esfuerzos han fracasado igualmente, o más, que los esfuerzos para inducir reformas en las políticas macroeconómicas. Tampoco han mejorado los servicios a corto plazo, ni han conducido a cambios institucionales a largo plazo.

Para el apoyo presupuestario en África se crearon fideicomisos que mezclaban créditos de la banca multilateral con donaciones de la UE.¹⁰⁰ La intención de estos programas era de promover procesos de liberalización progresiva y reducción del gasto público, previos a la

¹⁰⁰ En el capítulo 6 se analiza con mayor detenimiento la modalidad de cooperación que combina créditos con donaciones conocida como “*blending*” o ayuda atada a créditos. Los fideicomisos son uno de los primeros ensayos de ingeniería financiera de la UE para mezclar préstamos con ayuda no reembolsable.

suscripción de acuerdos de libre comercio con los países beneficiarios. Debido a que los desembolsos se realizaban por tramos y se entregaban de manera anual, si no se cumplía con las condiciones establecidas por el donante se detenía la financiación (UNCTAD 2008, 7–8). En sus inicios, el apoyo presupuestario europeo estuvo relacionado a las recetas neoliberales del Consenso de Washington, por lo que fue parte del mismo proyecto hegemónico.¹⁰¹ Hubo una asociación entre varias instituciones internacionales para impulsar el neoliberalismo como la ideología dominante en África, que fue también la base de un bloque histórico.¹⁰²

El giro liberal en los países africanos cambió la lógica desarrollista de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) que habían implementado varias naciones en los años 60 y 70. A finales de los 70, algunos países empezaron a tener dificultades económicas, tales como problemas con sus balanzas de pagos y endeudamiento excesivo, pero seguían abogando por políticas de ISI.¹⁰³ Para ello crearon el Plan de Acción de Lagos y Plan Alimentario Regional para África (*Regional Food Plan for Africa*), en que se planteaba mantener el modelo de un Estado interventor y proteccionista de algunos sectores económicos. Ante tal situación, la comunidad de prestamistas internacionales (Banco Mundial, FMI, entre otros) mostró una firme oposición (Heidhues y Obare 2011, 56). El acceso a créditos de la banca multilateral estaba sujeto a un cambio de políticas nacionalistas por el libre mercado.

El apoyo presupuestario de la UE en países africanos inició a mediados de los 90. En total fueron 37 Estados los que se beneficiaron de dicho mecanismo de cooperación europea, entre 1999 y el 2003 (Schmidt 2006, 125–126). En Tunisia se entregó fondos las Facilidades de Ajuste Estructural del FMI y el Banco Mundial (véase tabla 4.1).¹⁰⁴ Landell Mills (1995, 1) define el rol de las Facilidades como:

un procedimiento para construir consenso sobre un ajuste programático entre los países que adquieren un crédito y entre la comunidad de prestamistas o donantes internacionales [...].

Estas instancias constituyen el punto de partida para la movilización de recursos adicionales.

¹⁰¹ Hay políticas, como el apoyo presupuestario, en que la UE trabaja de manera conjunta con Estados Unidos, pero con nuevos mecanismos como las Facilidades de Inversión ha empezado a impulsar su propio modelo de desarrollo y hegemonía (véase capítulo 6).

¹⁰² En un bloque histórico un grupo social y sus ideas prevalecen sobre las de otros (Cox 1986, 168).

¹⁰³ El crecimiento económico de los países africanos de 1961 a 1980 fue del 3.4%, y en el mismo período la agricultura creció al 3 % (Heidhues y Obare 2011, 56). Acorde a Easterly (2005, 25), el crecimiento promedio de los 20 países del mismo continente que recibieron la mayor cantidad de paquetes de ajuste estructural del FMI y el Banco Mundial fue del 0.1% entre 1980 y 1999.

¹⁰⁴ La Facilidad de Ajuste Estructural de Tunisia contó con recursos de cooperación de la Comisión Europea, el BID y el Banco Africano de Desarrollo (DRN 2011).

Los fondos de la UE y de otras instituciones como el Banco Africano de Desarrollo fueron apalancados a través de tales instancias (DRN 2011).

Tabla 4.1. Apoyo presupuestario de la UE a Tunisia de 1996 al 2008

Programa de Apoyo Presupuestario	Año de la decisión	Monto en millones de euros
Facilidad de Ajuste Estructural I	1996	100
Facilidad de Ajuste Estructural II	1999	80
Facilidad de Ajuste Estructural III	2001	80
Facilidad de Ajuste Estructural IV	2005	78
Programa de Apoyo a la Competitividad	2006	41
Programa de Gestión del Apoyo Presupuestario Orientado a Objetivos	2007	30
Programa de Apoyo a la Integración	2008	50

Fuente: Langan (2015, 7)

El documento Estrategia País de la UE para Uganda a mediados del 2000 mencionaba que el apoyo presupuestario tenía por objeto estimular el crecimiento económico del país y “su progresiva integración en la región y en los mercados internacionales” (Langan 2015, 9). Aquí, la ayuda para el desarrollo de diferentes donantes llegó a representar hasta 50 % de los presupuestos estatales, y el 10 % del PIB nacional en el 2000 (Stavlöta, Nannyonjob, Petterson et al. 2006, 6).¹⁰⁵ Debido al alto grado de dependencia de la cooperación internacional en economías como la de Uganda, las condicionalidades impuestas por los donantes tuvieron un impacto directo en sus decisiones de política económica nacionales. El apoyo presupuestario fue útil para inducir reformas económicas, algo que la modalidad de proyectos no había conseguido en años anteriores.

Este tipo de gobernanza puede ser visto como jerárquica, desde la UE y las instituciones multilaterales hacia abajo (*top-down*) a través del uso del poder duro. Acorde a Nye (2009, 160), el poder duro está sujeto al uso de condicionalidades y pagos, que resultan una forma

¹⁰⁵ Se contabiliza toda la ayuda internacional de distintos donantes. A mediados de los años 90, la ayuda para el desarrollo representó alrededor del 20 % del PIB de Uganda. Entre el 2000 y el 2003 el 50% del total de los fondos de cooperación entregaron bajo el mecanismo conocido como apoyo presupuestario (Stavlöta, Nannyonjob, Petterson et al. 2006, 6–8)

impuesta de ejercer poder. “El poder militar y el poder económico son ambos ejemplos del uso de un direccionamiento duro [gobernanza] que puede ser usado para inducir a otros a cambiar su posición” (Nye 2012, 112). Es común que este tipo de poder sea utilizado para fijar agendas en estados pequeños. Las donaciones condicionadas limitaron las opciones políticas de los países beneficiarios de la cooperación europea en África, y las sustituyeron por un solo régimen de verdad: los PAE.¹⁰⁶

5.1.2 El giro social de los ajustes estructurales

A partir del año 2000, la ayuda presupuestaria tuvo un ligero cambio de enfoque. Entonces, existió mayor énfasis en las inversiones sociales, tales como educación, salud e infraestructura en los países beneficiarios. En la reunión del Consejo No 2263, de 18 de mayo del 2000, la UE ratificó la necesidad de utilizar este mecanismo como parte de sus estrategias de cooperación (Consejo Europeo 2000). Asimismo, el numeral 26 del Consenso Europeo para el Desarrollo del año 2005 menciona lo siguiente:

Allí donde las circunstancias lo permitan, debería incrementarse el recurso al apoyo presupuestario general o sectorial, como medio de fortalecer la implicación del país beneficiario, respaldar la rendición de cuentas y los procedimientos del país socio en el plano nacional, financiar estrategias nacionales de reducción de la pobreza —ERP— (incluidos los costes de funcionamiento de los presupuestos de sanidad y educación) y fomentar una gestión saneada y transparente de las finanzas públicas (Parlamento Europeo, Consejo Europeo y Comisión Europea 2006)

Aunque el concepto de “ajustes estructurales” fue eliminado de la jerga desarrollista del Consenso Europeo, las reformas neoliberales siguieron estando al centro de las políticas de apoyo presupuestario. Entonces el término de ajustes estructurales fue sustituido por el de reducción de la pobreza, tal como ocurrió con las Estrategias de Reducción de la Pobreza del Banco Mundial (UNCTAD 2008, 7–8).

En el caso de que las condiciones así lo permitan, la modalidad preferible para apoyar las reformas económicas y fiscales y el desarrollo de las estrategias de reducción de la pobreza será el apoyo presupuestario, ya sea a favor de sectores específicos o del programa general de gastos públicos [...]. Estos programas requerirán en principio el apoyo de las instituciones

¹⁰⁶ Foucault menciona que la verdad “es un sistema ordenado de procedimientos de producción, regulación, distribución, circulación y funcionamiento de declaraciones; que está ligado por una relación circular entre sistemas de poder que lo producen y mantienen, y para efectos del poder que induce y redirecciona” (Lorenzini 2015, 2).

financieras internacionales, con las que se coordinará el apoyo comunitario (Parlamento Europeo, Consejo Europeo y Comisión Europea 2006, num 113)

Los cambios responden también a lo estipulado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en donde se trata de modificar el enfoque estrictamente economicista del desarrollo, hacia una mirada más orientada hacia el ser humano. A esto se conoce como desarrollo con un rostro humano (Lemus Delgado 2017, 41). Los donantes tenían entonces la responsabilidad de que los recursos sean bien invertidos, siguiendo la lógica de un desarrollo dirigido por las instituciones internacionales (Schmidt 2006, 14).¹⁰⁷ Pese a las pequeñas variaciones discursivas, los programas de apoyo presupuestario ligados a los ajustes estructurales continuaron en varios países africanos hasta el final de la década del 2000.

Los ajustes macroeconómicos fueron incorporados en el Acuerdo de Cotonou, suscrito por 77 países de África, Caribe y el Pacífico (ACP) y la UE en el año 2000, como una condición para la asignación de recursos de apoyo presupuestario. En el Art. 61, numeral 2 del Acuerdo se menciona que se puede otorgar apoyo presupuestario cuando (Comunidad Europea 2000):

- a) Existan o se estén aplicando estrategias de desarrollo nacionales o sectoriales bien definidas y destinadas a la reducción de la pobreza;
- b) Existan o se estén aplicando políticas macroeconómicas bien definidas y orientadas hacia la estabilidad, establecidas por el propio país y evaluadas favorablemente por sus principales proveedores de fondos, incluidas, en su caso, las instituciones financieras internacionales, y;
- c) La gestión financiera del gasto público sea transparente, fiable y eficaz.

Sobre el segundo literal, la misma Comisión Europea menciona que tal criterio está relacionado con las políticas y los reportes generados por el FMI sobre el buen o mal manejo macroeconómico (Comisión Europea y Europe Aid 2007, 52, 94).

Cuando hablamos de la hegemonía del neoliberalismo es porque históricamente ha existido un acuerdo entre algunas instituciones de gobernanza global, la banca multilateral y la Unión Europea. Aunque de manera reciente la UE ha empezado a tomar distancia de Estados Unidos, en el caso del apoyo presupuestario impulsó la consolidación del bloque histórico capitalista y de la hegemonía de las instituciones de Bretton Woods. En parte se reprodujo la hegemonía del Oeste sobre el Este, a través de una combinación de la estructura global, las naciones y las instituciones que gobiernan dicha estructura (Lemus Delgado 2017, 46). La

¹⁰⁷ Se esperaba que los presupuestos sociales sean manejados con prudencia, para que la deuda e inflación se mantuvieran bajos (Ruckert 2008, 107)

liberalización comercial y el equilibrio fiscal han sido considerados no solo como los motores del desarrollo, sino como la única forma de conocimiento válido.

Pese a la gran relevancia que se dio a las políticas de ajuste estructural en países africanos, los resultados no fueron favorables en materia de desarrollo. Los críticos mencionan que se prestó poca atención a las particularidades de dichos países, a los aspectos sociales del desarrollo y a las debilidades institucionales de los beneficiarios (Heidhues y Obare 2011, 58). Sobre los temas sociales, los autores Thomson, Kentikelenis y Stubbs (2017, 1) indican que los ajustes estructurales tuvieron un impacto negativo en la salud materna e infantil en países africanos. Su estudio señala que los PAE redujeron el acceso a la salud y la calidad del servicio; e intervinieron en aspectos vinculantes, tales como el ingreso y la capacidad de costear una nutrición adecuada.

William Easterly (2005, 4-25), ex funcionario del Banco Mundial, es otro de los críticos de los PAE. Entre los 20 países que más programas de ajuste recibieron a nivel global, hay casos como los de Costa de Marfil y Ghana, a quienes individualmente se entregó 26 paquetes de financiación entre 1980 y 1999.¹⁰⁸ El autor utiliza la analogía del enfermo que asiste al hospital por tratamiento, y menciona que en donde se utilizaron los PAE de manera reiterada, es posible que el problema no solo esté relacionado con el tratamiento sino con el diagnóstico. En sus inicios, los ajustes fueron planificados para generar reformas con el apoyo de los financiadores en períodos no mayores a cinco años, pero en el contexto africano se extendieron por casi dos décadas. La UE no solo estuvo involucrada en los programas implementados en Ghana y en Costa de Marfil, sino en todo el continente africano.

También existen dudas de si los Estados que recibieron PAE hubo crecimiento económico, equilibrios fiscales y reducción de la pobreza. El promedio de los 20 países estudiados por Easterly, tuvieron ingresos per cápita menores al promedio de los países en desarrollo a nivel global. Su crecimiento entre 1980 a 1999 fue del 0,1 % anual, cuando el promedio de la totalidad de países subdesarrollados fue del 0,3 %. Tampoco hubo mejoras notables en los balances fiscales, la inflación, las tasas de cambio y las tasas de interés (Easterly 2005b, 8, 25). Aquello demuestra que programas implementados estuvieron lejos de alcanzar los resultados deseados.

¹⁰⁸ Argentina recibió 30 PAE entre 1980 y 1999 (Easterly 2005, 8).

Sobre la reducción de la pobreza, Christiansen menciona que en aquellos casos en los que hubo mayor crecimiento económico, como en Ghana y Uganda,¹⁰⁹ los réditos se concentraron en pocos dueños de empresas exportadoras. Los pobres urbanos y rurales no formaron parte de actividades de exportación debido a que no contaban con las capacidades económicas ni alcanzaban los estándares europeos de productos exportables (Heidhues y Obare 2011, 59). Lo mismo ocurrió en Perú y Ecuador luego de la entrada en vigencia del Acuerdo Multipartes con la UE (Daza, Chuquimarca, Singaña et al. 2020, 6, 10).

Un aspecto que resulta contradictorio para los equilibrios fiscales es que los países son condicionados a eliminar los impuestos, lo cual tiene un impacto directo en los presupuestos nacionales. A inicios del siglo XXI, las naciones africanas obtuvieron del 7 al 10 % de sus recursos estatales de la recaudación tributaria, y en caso de los países menos desarrollados este porcentaje podía llegar al 20 %. En Uganda, el 31,5 % de los ingresos nacionales provenía de impuestos a las importaciones (Langan 2015, 9).¹¹⁰ En varios casos, la ayuda para el desarrollo fue utilizada para cubrir brechas fiscales que se abrieron por las nuevas medidas de austeridad (Kraus 1991, 25), y como una recompensa para la implementación de reformas por los gobiernos de turno.

La cooperación para el desarrollo sirvió también para aplacar el descontento generado por los PAE. En palabras de Sogge (2015, 14) “[los] donantes logran superar la resistencia ofreciendo pagos [...] en forma de ayuda oficial para hacer que las ofertas sean más aceptables para el liderazgo nacional”. Entonces, el “control sobre las políticas de gobierno en un Estado neocolonial podría ser asegurado a través de pagos para cubrir los costos de dirigir el Estado neocolonial” (14). Los países receptores son quienes tuvieron que asumir los duros costos políticos de la implementación de ajustes estructurales, muchas veces en contra de la voluntad de sus propios constituyentes.

En Nigeria, los ajustes probaron no ser “la vara mágica para la recuperación económica del país” y produjeron el levantamiento de las fuerzas sociales (Ibhawoh 1999, 162). A finales de

¹⁰⁹ Ghana y Uganda son dos de los países africanos que mayor crecimiento económico experimentaron en África de 1980 a 1999. En promedio, la economía del primero creció en un 1,2 % anual y del segundo en un 2,3 %. Durante el mismo período, los déficits fiscales de ambos países fueron del 4,2 y del 7,4% al año respectivamente. (en promedio, el déficit de los países en vías de desarrollo a nivel global fue del 6%). La inflación en el primer caso alcanzó el 32 % y en el segundo el 50 %. Aún en países en donde existió crecimiento económico, persistieron problemas como los déficits fiscales, inflación y endeudamiento. Las dos naciones fueron elegibles para el programa de condonación de deudas, de la categoría de países altamente endeudados del Banco Mundial en 1999. De los países analizados por Easterly, aquellos que recibieron menores ajustes fueron también menos proclives para entrar en la categoría de altamente endeudados; esto a excepción de Bangladesh (2005, 12–25).

¹¹⁰ Los datos a los que hace referencia Langan (2015, 9) fueron tomados de Hinkle et al (2003), así como de Boysen y Matthews (2009).

los años 80, la inflación había llegado a ser del 1700 % y estuvo acompañada de una gran devaluación de la moneda nacional. Entonces, hubo protestas de representantes de universidades, estudiantes, maestros, comerciantes y trabajadores, que fueron aplacadas por la policía y los militares. En 1989 se reportaron 22 fallecidos de manera oficial durante las protestas, aunque la prensa local indicó que la cifra pudo haber sido dos veces más alta. Las reformas legales del gobierno facilitaron la represión hacia los manifestantes, dando a la fuerza pública mayor capacidad para hacer detenciones. Hay varias organizaciones sociales que se crearon para defender los derechos de quienes se opusieron a los ajustes liberales (Ibhawoh 1999, 162). De la mano de los PAE nacieron nuevas formas de resistencia.

En Ghana, aunque existió crecimiento económico, se suscitaron otras dificultades internas. Como se menciona anteriormente, los ingresos se concentraron en aquellas empresas con mayor capacidad de exportación. Por ejemplo, entre el 50 y el 55 % de la renta del sector agrícola fue absorbida por el 20 o 25 % de las empresas. La inflación osciló entre el 20 y el 40 % anual entre 1984 y 1991, y estuvo acompañada de una gran devaluación de la moneda nacional. En aquel entonces, el promedio del gasto en comida ascendía al 69 % de los ingresos de un trabajador, limitando enormemente su poder adquisitivo y el acceso a una calidad de vida digna. Aunque algunos sectores como el aurífero se vieron beneficiados por las exportaciones, debido principalmente a inversiones, hay otros como las manufacturas y el cacao que fueron perjudicados por la apertura comercial. Además, los recortes al gasto público implicaron el despido de 48 000 funcionarios, principalmente en salud y educación (Kraus 1991, 25–32). En los casos analizados, la fotografía de los ajustes estructurales es bastante similar.

Las medidas implementadas en Ghana provocaron movilizaciones como las del 87 y 91, que fueron duramente reprimidas por policías y militares. Varios grupos como el Congreso Sindical (*Trade Union Congress*), la Unión Nacional de Estudiantes de Ghana (NUGS por su acrónimo en inglés) y el Movimiento Nacional Democrático fueron los mayores opositores de los ajustes. Incluso parte de las élites empresariales y económicas del país, como la Asociación de Empleadores de Ghana, la Asociación de Industrias de Ghana, la Asociación de Contratistas y la Cámara de Comercio, empezaron a cuestionar las políticas de gobierno por considerarlas contrarias a los intereses nacionales y por la falta de consenso (Kraus 1991, 29–36).

5.2 El apoyo presupuestario en los países andinos

En esta sección se estudia el apoyo presupuestario en los países andinos. Aunque con menores condicionamientos que en África, la ideología sobre el desarrollo siguió siendo el neoliberalismo. Existen dos cortes temporales que se presentan a continuación. Primero se analiza el período del 2007 al 2013, en que casi la totalidad de la cooperación bilateral de la UE en Ecuador y Perú fue destinada a programas de apoyo presupuestario. Posteriormente, se estudia el período del 2014 al 2019 en que el apoyo presupuestario empezó a perder relevancia.¹¹¹ Las razones se exponen adelante.

5.2.1 Apoyo presupuestario del 2007 al 2013 en Perú y Ecuador. Patronazgo artístico y poder blando

En la primera parte del presente capítulo se estudió el apoyo presupuestario en sus inicios, en países con altos niveles de dependencia de la cooperación europea y cuando la UE trabajó de la mano de la banca multilateral. A partir del 2007, la parte europea inició con sus programas de ayuda presupuestaria en Latinoamérica, en que se incluyó a países andinos como Perú y Ecuador. Entonces, los recursos que en el contexto africano estuvieron destinados a los presupuestos generales de los beneficiarios (con recomendaciones de que sean direccionados a sectores sociales desde el 2000), pasaron a ser invertidos directamente en programas en salud, educación, y economía popular y solidaria, a lo que se conoce como ayuda sectorial.

Cuando la ayuda presupuestaria llegó a los países andinos hubo cambios en el mecanismo de cooperación, que tienen que ver con una flexibilización de los condicionamientos. Hay varias preguntas que surgen sobre las modificaciones al apoyo presupuestario, tales como ¿se mantuvieron las viejas formas de relacionamiento jerárquico y poder?; ¿qué pasa con la ayuda presupuestaria en países que dependen menos de la cooperación?; y ¿cuáles fueron las justificaciones para alterar el funcionamiento de la herramienta?

Los cambios en el instrumento de cooperación implicaron una transformación en la gobernanza de la UE sobre los países que se beneficiaban de este tipo de cooperación.¹¹²

Además de ofrecer soluciones de carácter técnico, “cada instrumento es también una forma condensada de conocimiento sobre el control social y las formas de ejercerlo [...], y los instrumentos no son dispositivos neutros: ellos producen efectos específicos,

¹¹¹ La programación oficial de los programas europeos abarca del 2014 al 2017, y luego se amplió hasta el 2020.

¹¹² El rol de la cooperación en los nuevos contextos era el de corregir los errores del mercado, para erradicar la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Comisión Europea y Gobierno del Ecuador 2007).

independientemente de los objetivos que se persiguen” (Lascoumes y Le Gales 2007, 2). En esta sección se analiza la finalidad política de los programas que en el discurso europeo se muestran como técnicos, altruistas y objetivos (despolitización).

Las relaciones de poder duro fueron reemplazadas por el poder blando, que tiende más a la creación del consenso que a la imposición y los condicionamientos. El apoyo presupuestario en Perú y Ecuador fue menos impositivo en relación a los ajustes, ligados al equilibrio fiscal, liberalización comercial y reducción del tamaño del Estado. Los viejos y controvertidos condicionamientos fueron cambiados por medidas de acompañamiento, monitoreo, fijación de estándares y recomendaciones de buenas prácticas. En ninguno de los dos casos estudiados se llegó a suspender los programas de apoyo presupuestario o los desembolsos por la implementación de políticas nacionales en contra de la lógica liberalizadora, aunque esto aplica más para Ecuador que para Perú (de corte más aperturista).

Las medidas de apoyo presupuestario tuvieron dos roles cuando empezaron a utilizarse en los países andinos. Por un lado, está el papel de desviar la atención de los temas que son importantes en la vida económico política de Perú y Ecuador; y, por otro lado, el de ejercer una influencia en términos de ideología política. En el primer caso, la cooperación fue utilizada como una cortina de humo frente a aspectos relevantes de la economía de ambos países (Wolff 2015, 924). Mientras se negociaba el Acuerdo Multipartes con Colombia, Perú y Ecuador, se trabajó de manera paralela en programas de apoyo presupuestario en los países andinos. Como se muestra en el capítulo anterior, las condiciones del Acuerdo suscrito con Perú y Colombia en el 2012 fueron bastante asimétricas, principalmente debido a que la UE mantuvo restricciones para la entrada de productos agrícolas en su territorio, como parte de su Política Agrícola Común (PAC).¹¹³ En países con economías que dependían altamente de sus sectores primario exportadores como Perú y Ecuador, este fue un tema de gran relevancia.

Bourdieu (1998, 92–96) hace referencia al patronazgo artístico (también utiliza el concepto de *illusio*) para definir este fenómeno. Este tipo de patronazgo o direccionamiento es la capacidad de ocultar los verdaderos motivos e intereses, y en el caso de la UE de mostrar la dicotomía entre lo comercial y la cooperación como una sola realidad. Dicho de otra manera, la parte europea fue capaz de crear una estructura comercial desigual con los países andinos, y a su vez de erigir una imagen altruista como donante y promotor del desarrollo.

¹¹³ En 2017, Ecuador se sumó al Acuerdo Multipartes.

Por este motivo, sólo pueden estudiarse los intereses de la UE si se analiza en paralelo la cooperación y los asuntos comerciales. Para entender la cercanía entre la ayuda internacional y el comercio europeo, solo basta revisar el caso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), en donde al no concretarse un acuerdo comercial interregional, se suspendieron los programas de cooperación para el desarrollo. Más información sobre las relaciones entre la UE y la CAN puede obtenerse en el capítulo 3 del presente trabajo doctoral. En esta “hipocresía estructural” se pueden fijar ciertos objetivos mientras se persiguen fines contradictorios (Bourdieu 1998, 99).

En Ecuador se implementaron dos programas de apoyo presupuestario en el período que va del 2007 al 2013. El primero es el Programa de Apoyo al Plan Decenal de Educación (PAPDE), ejecutado con el Ministerio de Educación; y el segundo el Programa de Apoyo al Sistema Económico Solidario y Sostenible (PASES), que fue gestionado por la entonces Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador (SENPLADES) como contraparte nacional. Ambos sumaron un aporte de 140,6 millones de euros al presupuesto estatal. Los montos asignados fueron desembolsados en las cuentas del tesoro nacional del Banco Central del Ecuador y posteriormente transferidos a las instancias responsables de implementar los proyectos. Aunque los objetivos programáticos fueron fijados por las instituciones nacionales, la parte europea se encargó de supervisar el cumplimiento de los mismos.

En Perú se financiaron tres programas de apoyo presupuestario. A diferencia de Ecuador, en donde el 100 % de la cooperación fue ayuda presupuestaria del 2007 al 2013, en el caso peruano se mantuvieron algunas subvenciones bajo la modalidad de proyectos. El apoyo presupuestario se aplicó para el Programa de Apoyo al Plan Articulado Nutricional EURO PAN, ejecutado a través del Ministerio de Salud; el Programa de Apoyo a la Política de Promoción de Exportaciones de Productos Ecológicos EURO ECO TRADE, implementado a través del Ministerio del Ambiente; y el Programa de Apoyo a la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas, gestionado por la Comisión Nacional de Desarrollo y Vida sin Drogas DEVIDA. La financiación alcanzó un total de 106 millones de euros de ayuda para el desarrollo. Los recursos fueron transferidos al Banco Central de la Reserva del Perú y luego distribuidos a través del Ministerio de Economía y Finanzas a las distintas instituciones ejecutoras.

El aporte de la financiación europea a los programas mencionados fue limitado, en relación a los fondos que los gobiernos beneficiarios invirtieron en los mismos. Mediante

contribuciones que tuvieron un valor más simbólico que financiero, la UE aprovechó del éxito y la reputación que alcanzaron los programas financiados. El reconocimiento en algunos casos como parte de su patronazgo artístico no fue solo doméstico sino internacional. Lo que hizo la parte europea fue una especie de marketing social, que contribuyó a mejorar su imagen. Esto es algo que se ha visto incluso a nivel empresarial, en donde hay autores como Bakan (2004) y Giuliani, Monteiro, Zambon et al. (2012) que estudian la importancia de las empresas de mostrarse responsables socialmente y con valores casi humanos para construir simpatía con sus clientes. A continuación, se presentan detalles de algunos de los programas de apoyo presupuestario financiados en Ecuador y en Perú, en donde se expone la disyuntiva entre la cantidad de fondos aportados y el éxito alcanzado por dichos programas. Para el Programa de Apoyo Presupuestario al Plan Decenal de Educación (PAPDE), Ecuador destinó 3225, 5 millones de dólares en el 2013, únicamente para educación básica (Yáñez Arcos 2014, 22). La contribución de la UE para la totalidad del Plan fue de 75,2 millones de euros del 2007 al 2013, que equivale a 10,71 millones de euros por año (14,1 millones de dólares). El monto de la financiación europea representó el 0,4 % de la inversión que el gobierno ecuatoriano hizo en educación primaria en el 2013, sin contar lo que el Estado invirtió en educación secundaria, programas de alfabetización, infraestructura, entre otros.¹¹⁴ Al igual que en el PAPDE, la parte ecuatoriana tenía muy clara la relevancia del Programa de Apoyo Presupuestario al Sistema Económico Solidario y Sostenible (PASES). Al respecto, el informe del PASES del 30 de diciembre de 2014, menciona lo siguiente:

Quizá una de las dificultades que se observa en la modalidad de apoyo presupuestario es el sobredimensionamiento de los resultados por la cooperación entregada, que se percibe desde el lado cooperante, a la consecución de las metas y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. La consecución de objetivos y metas del Plan de Desarrollo responden a toda una política gubernamental coherente y redistributiva y a la ejecución ordenada del Presupuesto General del Estado, en los cuales la contribución realizada por la Comisión Europea no alcanza sino a dos décimas de un punto porcentual en términos de contribución financiera (SENPLADES 2014).

En el caso de Perú, el apoyo al Programa de Apoyo Presupuestario al Plan Articulado Nutricional (EURO PAN) inició con un presupuesto de 1119 millones de soles en el 2008,

¹¹⁴ La tasa de cambio durante el tercer trimestre del 2013 fue de 1,32 euros por cada dólar, acorde a datos del Banco Central del Ecuador (2013, 3).

equivalente a 356,41 millones de dólares.¹¹⁵ La inversión total de la UE en el EURO PAN fue de 60,8 millones de euros para la programación del 2007 al 2013. Hay que considerar que el presupuesto que el gobierno de Perú planificó para esta iniciativa continuó ascendiendo hasta superar los 2000 millones de soles en el 2014, es decir casi el doble del monto inicial (COMEXPERÚ 2020). A continuación, se muestra la respuesta de uno de los funcionarios públicos de Perú entrevistados sobre la relevancia de la financiación europea en el programa EURO PAN:

Entrevistador: ¿Qué porcentaje de recursos provenían de la Unión Europea, por ejemplo?

Entrevistado: Nada. Ósea el presupuesto debe haber sido.... mira 60 millones de euros para cuatro años, eran 15 millones de euros al año, qué... 20 millones de dólares. ¡60 millones! y el presupuesto total de salud debe estar no sé, estaría en 1000 millones. Ósea nada, era nada. El incentivo era nada. Como te digo era un cinco por ciento del presupuesto (entrevista a directivo del Ministerio de Salud de Perú, Lima, 4 de marzo de 2020).

Aunque en el EURO PAN los fondos de cooperación tuvieron más peso en términos porcentuales que en los programas ecuatorianos PASES y PAPDE, tampoco existió una dependencia de los recursos europeos. Las iniciativas financiadas en ambos países pudieron haber sido ejecutadas y alcanzado sus metas sin el apoyo presupuestario europeo. Tal realidad dista mucho de lo revisado en el contexto africano, en donde los niveles de dependencia de los recursos de ayuda para el desarrollo fueron mucho mayores.

Además de contribuir a iniciativas que fueron altamente exitosas, el apoyo presupuestario contó con aceptación de los beneficiarios. Como parte de las actividades del PAPDE en Ecuador, se financió la red ciudadana de acompañamiento y veeduría del programa llamada Educidadanía. Las actividades de monitoreo de la red fueron llevadas a cabo por la ONG local Grupo Faro, con el apoyo de varias universidades nacionales. Los 8 indicadores de políticas educativas a los que hace referencia el informe de seguimiento del 2009 al 2013 presentado por Educidadanía, denotan que existieron avances significativos en temas educativos.

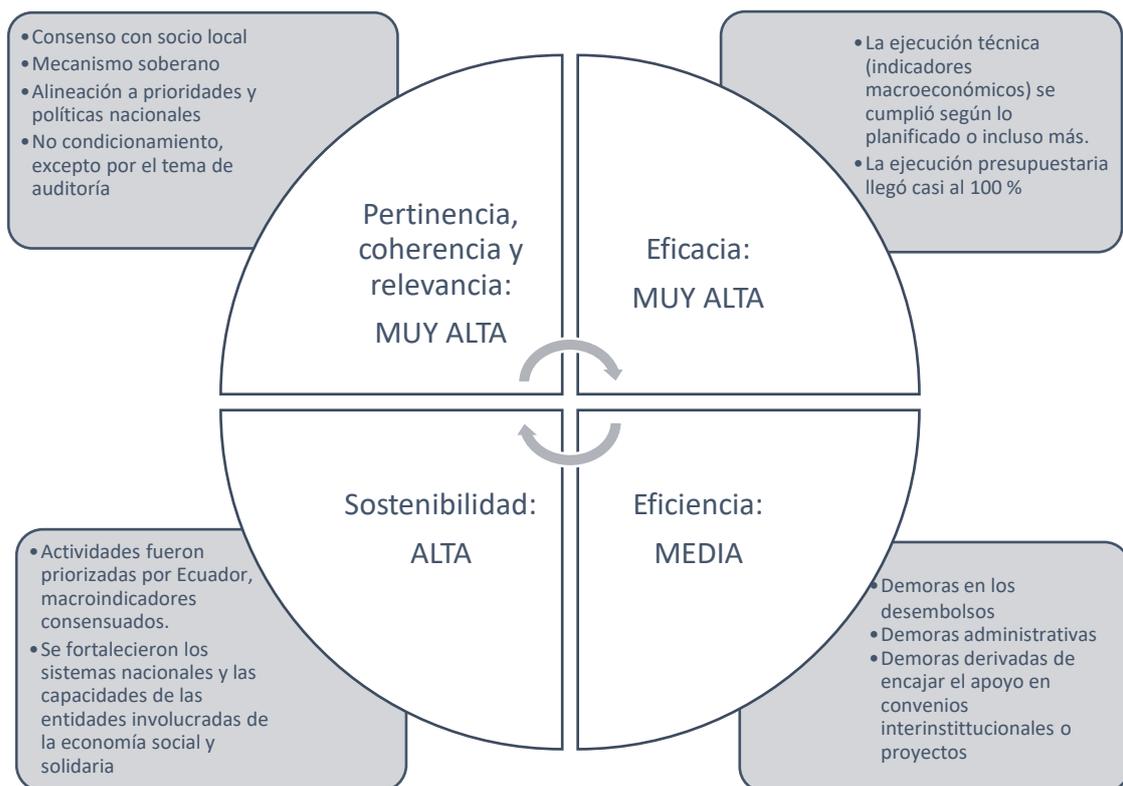
Varios indicadores del programa tuvieron un cumplimiento cercano al 100 %, entre los que están la universalización de la educación básica; la meta de tener una tasa de matrícula del bachillerato de al menos el 75 % de la población en la edad correspondiente; erradicación del analfabetismo; y el incremento anual del 0,5 % del PIB invertido en educación hasta llegar al

¹¹⁵ La tasa de cambio al 31 de diciembre de 2008 fue de 3,14 soles por cada dólar, acorde a datos se la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria de Perú (SUNAT 2022).

6 %. Otros indicadores que presentaron un menor progreso, pero superaron el 60 % de alcance de las metas planteadas. Entre estos está el trabajo en infraestructura educativa; la rendición de cuentas y evaluación del sector; y el mejoramiento de las capacidades de los docentes (Yáñez Arcos 2014, 45). Todos ellos cumplieron con el principio de progresividad de la calidad educativa.

Algo similar ocurrió con las evaluaciones e informes realizados por entidades del gobierno ecuatoriano sobre el apoyo presupuestario europeo en el PASES. La evaluación de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional del Ecuador al Programa se basa en criterios de eficiencia, eficacia, pertinencia y sostenibilidad. Todos los ámbitos evaluados tuvieron resultados favorables. En la figura 5.1 se resaltan algunas ventajas del apoyo presupuestario, tales como la alineación con las prioridades nacionales, el no condicionamiento (excepto por el tema de auditorías), los altos niveles ejecución presupuestaria y el fortalecimiento de sistemas nacionales de ejecución de recursos, entre otros (SETECI 2015, 14). De manera similar, los informes de cumplimiento del PASES presentados por la entonces Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador denotan satisfacción con el apoyo presupuestario europeo (SENPLADES 2014, 2017).

Figura 5.1. Criterios de evaluación- Resultados PASES



Fuente: SETECI (2015).

El EURO PAN también contó con éxito en su implementación y reconocimiento en Perú. El Programa inició en el año 2008, con el objeto de combatir la desnutrición crónica en menores de 5 años en las regiones de Ayacucho, Hancavelica y Apurímac. Los ámbitos de intervención fueron 1) vacunas; 2) controles de crecimiento y desarrollo; 3) suplemento de hierro en niños; y 4) suplemento de hierro en gestantes; mediante actividades coordinadas entre el gobierno central y gobiernos regionales (Cordero y Salhuana 2015, 10–11). Después de los primeros años de ejecución programática se obtuvo resultados inéditos en reducción de la desnutrición crónica infantil. El gobierno peruano pudo bajar en 10,4 puntos en sus índices de desnutrición en un período de 5 años, de 28,5 % en el 2007 al 18,5 % en el 2012 (UE 2014).

El Programa ha sido laureado por varios organismos internacionales, incluyendo la Organización Mundial de la Salud, el Banco Mundial y la Corporación Andina de Fomento (CAF). El ex Presidente del Banco Mundial, Jim Yong Kim, mencionó lo siguiente en un reporte de los logros alcanzados por el Plan: “El Perú ha demostrado al mundo que mediante la participación de todos los estamentos de un país es posible reducir el retraso en el crecimiento y crear un camino que conduzca a un futuro mejor para los niños” (Marini y Rokx 2017, 6). A pesar de que la cooperación europea fue pequeña en los programas de apoyo presupuestario en Perú y Ecuador, hay un rédito en términos de reputación del que también se beneficia la UE.

En las entrevistas realizadas sobre los programas implementados en ambos países, existe una opinión unánime sobre sus ventajas.

Es mejor que un préstamo. No tienes tantas cosas encima, de burocracia [...] Y no se equivocaron porque el EURO PAS ha sido de los apoyos presupuestarios más exitosos del mundo, o sea le ha dado mucho lustre a la Unión Europea (entrevista a directivo del Ministerio de Salud de Perú, Lima, 4 de marzo de 2020).

Además del rol para construir una imagen y legitimar a la UE como actor internacional, la cooperación europea fue útil para impulsar la ideología de las democracias liberales en los países andinos. Solo aquellos países con un “buen ambiente político” son sujetos de este tipo de apoyo (Molenaers, Gagiano, Smets et al. 2015, 62). En convenios suscritos con Perú y Ecuador se incluyó la cláusula democrática como uno de los motivos para terminar con la financiación:

La Comisión podrá suspender el convenio de financiación en caso de incumplimiento de un Beneficiario de una obligación derivada del respeto de los derechos humanos, de los

principios democráticos y del Estado de Derecho, así como en casos graves de corrupción (Comisión Europea y Gobierno del Ecuador 2009, Art. 18).

Aunque no existieron inconvenientes en Ecuador ni en Perú con la aplicación de dicha cláusula, hay evidencia de otros contextos, incluso latinoamericanos, que indican que la UE puede hacer uso de este condicionamiento a discreción. Algunos de los países en donde se ha suspendido el apoyo presupuestario, ya sea con fondos regionales de la UE o con recursos de sus países miembros, son Uganda, Etiopía, Nicaragua, Honduras, Madagascar y Ruanda. En el caso de Nicaragua se interrumpió la financiación de la Comisión Europea debido a que se determinó que existieron elecciones fraudulentas de autoridades municipales en el 2009. En Honduras, luego del golpe de Estado militar del 2009 también se eliminó el apoyo presupuestario (Hayman 2011, 673, 677). El que los beneficiarios compartan la ideología democrática europea puede ser un determinante para que continúen o no los programas de cooperación.

La terminación del apoyo presupuestario mucho depende de las decisiones de la Unión Europea o de sus países miembros. En ocasiones se han mantenido algunos programas de cooperación financiados luego de violaciones a la cláusula democrática, con la finalidad de mantener algún nivel de influencia en los beneficiarios. Sin embargo y como se menciona anteriormente, el que exista compatibilidad entre la ideología del donante y del receptor de cooperación reduce la posibilidad de una suspensión o terminación de los programas de apoyo presupuestario (Molenaers, Gagiano, Smets et al. 2015, 65). A pesar de que la cláusula democrática parecería un aspecto añadido a los convenios con Perú y Ecuador, la Comisión puede hacer uso del poder duro que le confiere dicha cláusula en caso de considerarlo necesario.

En los dos países andinos las condiciones de ajustes estructurales no fueron implementadas con la misma dureza que en África. Sin embargo, se mantuvieron las reformas políticas como parte del acompañamiento, monitoreo y supervisión programática. Los requisitos para la asignación de fondos fueron estabilidad macroeconómica, buena gestión de las finanzas públicas, transparencia y facilidad de acceso a la información pública. Dicho de otra manera, se establecía como una condición general para la continuidad del programa el crecimiento del PIB y control de endeudamiento, mediante un monitoreo constante a las cuentas nacionales. En el caso ecuatoriano se solicitaban reportes del Ministerio de Finanzas, del Banco Central del Ecuador, del Ministerio Coordinador de la Política Económica, y de fuentes externas (SENESCYT 2017). Condiciones similares aplicaron para la parte peruana, siendo el

Ministerio de Economía y Finanzas quien emitía los reportes e indicadores a la UE (Comisión Europea, Ministerio de Economía y Finanzas de Perú y Agencia Peruana de Cooperación Internacional 2009).

Una de las fuentes externas que llevó a cabo el control de las finanzas públicas, es la organización conocida como PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability Program*). Esta organización fue creada en el 2001 y en ella participan como socios la Comisión Europea, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y los gobiernos de Francia, Noruega, Suiza y el Reino Unido (PEFA 2021). El objetivo de la organización es monitorear las finanzas públicas de los países en los que opera, en ámbitos como políticas fiscales, ingresos públicos, salarios, compras públicas, eficiencia en el gasto entre otros (2019, 9–10). Esto muestra que se mantuvo de alguna manera el modo de operación del apoyo presupuestario desde sus inicios, cuando estuvo ligado a las políticas liberales del FMI y del Banco Mundial. Aunque de una manera menos impositiva, el mecanismo sigue bajo la tutela de las mismas organizaciones. Del contexto africano a los países andinos se pasó de una gobernanza jerárquica a un tipo de gobernanza menos visible e impuesta, a la sombra.

5.2.2 Apoyo presupuestario del 2014 al 2019. El retorno a la gobernanza jerárquica y los ajustes estructurales

El apoyo presupuestario no solo resultó ser complementario al accionar de los gobiernos de Perú y Ecuador, sino que ganó gran aceptación en ambos países. Pese a las bondades identificadas en este mecanismo de cooperación, en la programación de los fondos de la UE del 2014 al 2017 (posteriormente ampliada hasta el 2020) se decidió volver al uso de viejas modalidades de cooperación, en que los recursos no se asignan directamente a los presupuestos de los beneficiarios.

En Ecuador, la ayuda presupuestaria pasó de representar un 100 % de los fondos europeos del 2007 al 2013, al 48 % de los recursos programados en el siguiente período. En Perú, el apoyo presupuestario pasó del 82 % al 60,6 % del total de la financiación de la UE (véase anexos 10 al 14). También se redujeron los montos de cooperación en los países andinos y se hablaba ya de un proceso de cierre de la cooperación europea. Cuando cambian los mecanismos de ayuda para el desarrollo es común que también existan cambios en los intereses y prioridades del cooperante, como se analiza más adelante.

Los recursos negociados del 2014 al 2017 en Ecuador iban a ser implementados bajo las modalidades de proyectos, cooperación delegada y un nuevo mecanismo introducido en los

países andinos que combina préstamos con donaciones, conocido como *blending* (entrevista a directivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador, Quito, 12 de noviembre de 2019). Con esto finalizaría el apoyo presupuestario en el país, incluso en contra de las recomendaciones realizadas por la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional del Ecuador (2015, 20–23).

Sin embargo, la UE decidió continuar con el apoyo presupuestario y desestimar la posibilidad de utilizar los créditos atados o *blending* en las negociaciones bilaterales.¹¹⁶ La disposición coincidió con la transición de un gobierno progresista en Ecuador hacia uno más alineado a las políticas del FMI en el 2017, así como con el terremoto en Manabí del 2016. Parte de los fondos que se mantuvieron como ayuda presupuestaria fueron destinados a la reconstrucción del país luego del terremoto y a la continuidad del Programa de Apoyo al Sistema de Apoyo Solidario y Sostenible, ejecutado en años anteriores (véase anexo 11). Si el apoyo presupuestario era bien visto por los beneficiarios y había probado ser exitoso en términos de complementariedad y eficiencia en el gasto, ¿por qué entonces la UE decidió restarle importancia?

En términos de gobernanza, hubo un cambio de las iniciativas implementadas bajo la rectoría de los beneficiarios y acompañadas por la UE, a programas y proyectos dirigidos y supervisados por instituciones europeas. Nuevamente se pasó del uso de una gobernanza más horizontal a una gobernanza jerárquica. No existe una razón concluyente en esta investigación que indique que existe un solo motivo para el cambio de modalidades de cooperación, pero el diálogo político es una de ellas. También es posible que la UE haya decidido utilizar otras modalidades de cooperación, debido a que en el 2013 se cerraron de manera exitosa las negociaciones comerciales con Colombia y Perú (a las que se sumaría Ecuador algunos años más tarde). Acorde a Cox (2016, 139), la hegemonía de la burguesía depende de hacer concesiones a las clases subordinadas para implementar reformas. Una vez que las reformas se habían puesto en marcha, era posible retirar las concesiones. A continuación, se analiza la relación que existe entre el diálogo político y el apoyo presupuestario.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE 2006, 33) considera que “la condicionalidad política no debería estar específicamente ligada al apoyo presupuestario, o a cualquier instrumento de ayuda individual, sino que debe manejarse en el

¹¹⁶ Cabe mencionar que con presupuestos regionales del *Latin American Investment Facility* (y no de las negociaciones bilaterales) si se financiaron programas de ayuda atada a créditos.

contexto de un amplio diálogo político entre el país socio y sus donantes”. Siguiendo los mismos lineamientos, la UE entiende al diálogo político no como una herramienta que condiciona, sino que facilita el alcance de consensos. En su Guía para el Apoyo Presupuestario plantea lo siguiente:

El diálogo político proporciona un marco para hacer un balance de la implementación de las políticas y reformas del país socio, así como de los compromisos de los donantes, y se puede utilizar como una herramienta prospectiva para identificar desvíos de políticas y para llegar a un entendimiento común con las autoridades sobre las medidas correctivas para cumplir con los objetivos de políticas y sobre el perfeccionamiento de los objetivos y metas si es necesario (DGDEVCO 2017, 44).

Si la UE promueve acciones correctivas frente a desvíos en la política económica, ¿qué sucede cuando el país receptor no está de acuerdo con las políticas de desarrollo que promueve el donante?; y ¿qué ocurre cuando medidas contra cíclicas son adoptadas a nivel nacional en contra de las recomendaciones de prudencia fiscal?

La medida o prudencia fiscal contrasta con las políticas del gobierno ecuatoriano durante la presidencia de Rafael Correa del 2007 al 2017, en que hubo una fuerte inversión en temas sociales e incremento del gasto público en el país. El Informe de Desempeño y Gestión de las Finanzas Públicas realizado por PEFA (2019) fue bastante crítico sobre el uso de recursos Estatales durante este período.¹¹⁷ Las recomendaciones presentadas hacían referencia al retorno al equilibrio fiscal y la prudencia en el gasto público. Considerando que el mismo personal del Banco Mundial participó en la elaboración del informe en mención, los resultados eran incluso predecibles. La perspectiva de del Banco ha estado históricamente relacionada con la expansión de mercados con una limitada intervención estatal en la economía.

En el reporte se cuestiona la inversión del gobierno a costa del incremento de la deuda. Tanto los déficits como el endeudamiento se hicieron mayores a partir del 2013, en que hubo una caída en los precios internacionales del petróleo. Frente a esta situación, el informe recomendó reducir impuestos a las grandes empresas, a la salida de capitales, a las importaciones, entre otros (PEFA 2019, 9–10). Es un paquete similar de flexibilización tributaria al que se propuso en África, solo que plasmado en un informe de recomendaciones en lugar de condicionalidades directas. Las medidas propuestas resultaron igual de

¹¹⁷ Hay un informe sobre Ecuador del año 2009 que no está disponible en la página web de la organización PEFA. El resto de informes realizados a países andinos son de dominio público.

contradictorias que en el contexto africano, ya que, si bien un recorte al gasto público equilibra las finanzas de los gobiernos, la reducción de impuestos a grandes capitales reduce también la recaudación tributaria.

El diálogo político planteado por la UE no fue el resultado de un proceso de discusión o debate entre pares, sino que se tornó en una forma de ejercer poder e incidir en las políticas domésticas a través de actividades de seguimiento y monitoreo. Los informes PEFA representan la ideología que subyace en la alianza hegemónica entre la banca multilateral y la Comisión. En este contexto, el diálogo sirvió como una herramienta para estructurar los procesos de desarrollo de la sociedad y para mostrar como consensuado aquello que provenía de la imposición (Hayman 2011, 681). Es también una forma de gobernar que resta contenido político (despolitización) a las reformas liberales

PEFA también realizó un informe nacional sobre Perú en el 2009 y presentó reportes de las regiones peruanas en el 2017. En el documento de país, los comentarios sobre las finanzas públicas fueron bastante favorables. Se elogió la disciplina fiscal del gobierno, así como la colocación estratégica de recursos, alineada con las recomendaciones internacionales. Las observaciones a la gestión financiera tuvieron que ver con temas menores, como una provisión de servicios más eficiente en el país y un mejor rastreo de los fondos público (Comisión Europea, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo 2009, 13–16). En un país con una política de endeudamiento bastante rígida y una orientación político económica de mercado, el análisis resultó estar acorde a las expectativas de la banca multilateral y de la UE.

Aunque en principio el apoyo presupuestario no debe estar condicionado, la implementación de políticas fiscales austeras es en sí una condición para que un gobierno pueda acceder al mecanismo de financiación. Al respecto, el donante menciona lo siguiente:

la Comisión considera que un país cumple con un el criterio de elegibilidad de Manejo de las Finanzas Públicas (MFP) para la aprobación de apoyo presupuestario, cuando puede demostrar que tienen en marcha un programa confiable y relevante de MFP (DGDEVCO 2017, 36–37).

La Guía para el Apoyo Presupuestario de la UE hace referencia al análisis que realiza PEFA como el medio para verificar un buen manejo financiero.

Aquí hay una línea muy delgada entre la cooptación y el uso del poder duro por parte del bloque europeo. Aunque los desembolsos no estuvieron condicionados a la implementación

de ajustes estructurales en los dos países andinos estudiados, la continuidad del mecanismo o elegibilidad del mecanismo dependía de un “buen manejo de las finanzas públicas”. De esta manera las reformas se verían como voluntarias y no impuestas. Quizás por esta razón Ecuador tuvo un recorte en la ayuda presupuestaria del 2014-2017 más grande que el de Perú (en relación al período 2007-2013).

Esto es lo que contestó un funcionario de la UE en Bruselas, cuando fue consultado porqué cambiaron las políticas apoyo presupuestario en Perú y Ecuador:

Pienso que el apoyo presupuestario nació primero de una idea [...], de una teoría, que era que: 1) el apoyo presupuestario hace una diferencia grande en los presupuestos de los Estados, y 2) está en verdad vinculado a un diálogo muy fuerte e importante sobre políticas de lo que se quiere trabajar. Si, por ejemplo, este apoyo presupuestario va a mejorar niveles de educación, que va a ser acompañado por un diálogo tanto político como técnico sobre esto. Que en verdad apoya a [...] mejorar no solamente cosas puntuales, [sino] todo el sistema, digamos de educación (si educación es el indicador que se [quiere] trabajar). Pienso que la realidad es que muchas veces lo que hemos visto, es que el apoyo presupuestario parece solo una gota en los Estados en [...] transición, y el interés en tener este diálogo técnico político tampoco fue tan grande. Así que por eso es que, claro, se buscó otros mecanismos [a través de los que se] podía tener más valor añadido en la cooperación (entrevista a funcionario del Servicio Europeo de Acción Exterior, Bruselas, 13 de agosto de 2019).¹¹⁸

Hayman (2011, 680) menciona que existe dificultad para llegar a consensos entre donantes y receptores cuando la dependencia de los fondos de cooperación es pequeña. Al no estar condicionados Ecuador y Perú a los recursos de apoyo presupuestario, tuvieron mayor libertad para elegir su camino político.

A partir del 2014 la UE decidió retomar la gobernanza desde arriba en la cooperación para el desarrollo, especialmente en Ecuador, por considerar que el diálogo político no generó los resultados deseados. Entonces, la cooperación delegada y gestión por proyectos volvió a ser utilizada por la UE. También se negoció con Ecuador el uso de ayuda atada a créditos o *blending* (con fondos del programa LAIF y no de los presupuestos bilaterales asignados a la Comisión Europea), aunque no directamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores sino con otras carteras de Estado. Las particularidades de la ayuda atada a créditos se estudian en el siguiente capítulo.

¹¹⁸ A pesar que el diálogo político puede ir al más allá de los temas económicos, en esta sección solo se analiza la relación que existe entre las recomendaciones de ajustes de política fiscal y el apoyo presupuestario.

A pesar de que Ecuador y la UE tenían miradas divergentes sobre el desarrollo, las recomendaciones provenientes de las actividades de acompañamiento sirvieron para allanar el camino para recientes ajustes estructurales. Luego de la caída de los precios internacionales del petróleo, la transición de gobierno en Ecuador del 2017, y de un terremoto que dejó graves secuelas económicas y sociales, el país decidió suscribir un acuerdo de financiación con el FMI en el 2019. La nueva alianza con el FMI apalancaría un total de 10 200 millones de dólares de distintas entidades multilaterales, entre las que estaban el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Europeo de Inversiones (BEI), el Fondo Latinoamericano de Reservas y la Agencia Francesa de Desarrollo (PEFA 2019, 10). Se había decidido entonces traer de vuelta a buena parte del mismo equipo de rescate financiero global participó en África.

La banca multilateral tuvo un rol fundamental en estructurar el orden internacional. Haciendo referencia a Cox, los autores Gil y Aguilera (2017) mencionan, “la alianza de las instituciones internacionales es una herramienta para apoyar la hegemonía, para cooptar a la burguesía de la periferia para imponer un orden mundial”. Dichas instituciones ayudan a expandir el sistema capitalista y a estructurar las políticas nacionales. Por intermedio del BEI, la UE decidió continuar con la asociación que había llevado anteriormente con las instituciones del antiguo hegemón. Cuando resulta conveniente, la parte europea se ha acercado al multilateralismo y a sus principios, pero en ocasiones puede tomar distancia de los mismos. A la competencia sin enfrentamiento, desde adentro, se la conoce como “guerra de posición” en términos gramscianos (Cox 2016, 141–142).

Sobre el acuerdo suscrito entre Ecuador y el FMI, Alejandro Werner, Director del Hemisferio Occidental de la institución mencionó que el país tiene “un programa estructural que aporta tranquilidad financiera”, indicando que su objetivo era el de contribuir con los esfuerzos del gobierno ecuatoriano para mejorar la vida de su población (Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador 2021). Los pilares principales del nuevo instrumento estaban relacionados con la reducción del gasto público, la flexibilización laboral, la eliminación de impuestos directos (empresas) y el incremento de impuestos indirectos (consumidores), eliminación del subsidio a combustibles, entre otros. Entonces, la consigna para los gobiernos de turno era reducir el tamaño del Estado (y por lo tanto el margen político de maniobra), así como realizar pagos puntuales de la deuda (King y Samaniego 2020, 543–544).

El crédito fue otorgado a través del Servicio Ampliado del FMI (SAF), que tiene un fuerte enfoque en los ajustes estructurales.

Cuando un país obtiene un préstamo del FMI, se compromete a aplicar políticas orientadas a superar los problemas económicos y estructurales. En el marco del SAF, se espera que estos compromisos, incluidas condiciones específicas se centren en las reformas estructurales para corregir deficiencias institucionales o económicas, además de las políticas que mantienen la estabilidad macroeconómica. El Directorio Ejecutivo del FMI evalúa periódicamente el desempeño del programa y puede adaptarlo en función de la evolución económica (FMI 2020).

Entre otras implicaciones, los ajustes pasaron el impacto de las decisiones económicas a los más vulnerables. Un ejemplo es que la reducción del subsidio a la gasolina en Ecuador, impulsada a través del Decreto Presidencial 883 del 2019, implicaba que el 75 % más pobre de la población ecuatoriana asuma el 78 % del peso de esta medida, mientras que al 25 % más rico le correspondía el 22 % (Ospina Peralta 2020, 40). Se estima también que la pobreza estructural se incrementaría en un 30% con las medidas anunciadas por el gobierno ecuatoriano (Rogatyuk 2000, 159).¹¹⁹ También hay que considerar las implicaciones en términos de acceso y calidad de salud y educación, que producen las medidas de ajuste impulsadas por el FMI. Al respecto, Boaventura de Souza Santos (2020, 20) menciona que “El llamado paquetazo decretado el 1 de octubre, un paquete de medidas de austeridad, es de una violencia extrema para las familias de bajos ingresos, que representan la gran mayoría de la población ecuatoriana”.

El paquete de reformas trajo consigo un levantamiento de las fuerzas sociales en Ecuador. La movilización más grande del 2019 fue conocida como “La rebelión de octubre” (Iza, Tapia y Madrid 2020), “La batalla de Quito” (Vivares 2019) o “La insurrección de octubre” (Parodi y Sticotti 2020) en ámbitos académicos. Entre los grupos que se opusieron al gobierno estaban la Confederación de Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), el Frente Unitario de Trabajadores (FUT), estudiantes universitarios, gremios de transportistas, médicos, entre otros. En todos los escenarios del Sur analizados este trabajo doctoral, la implementación de ajustes ha generado un fuerte rechazo social. Las reformas estructurales y el rechazo popular son dos caras de la misma moneda.

El informe presentado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) hace referencia a violaciones al derecho a la vida, a la integridad, y a la libertad de expresión y

¹¹⁹ La tasa de pobreza estructural fue del 23,1 % en junio de 2017 y alcanzó el 25,5 % en junio de 2019 (Rogatyuk 2000, 159).

asociación durante las jornadas de movilizaciones en Ecuador. Un total de 1340 personas resultaron heridas entre el 3 y el 13 de octubre de 2019 en Ecuador, entre las que se encuentran 458 policías. También se reporta el fallecimiento de más de 9 personas (cifra oficial del gobierno ecuatoriano) y se condena el “uso excesivo y arbitrario de la fuerza” (CIDH 2020). Otro de los componentes de los programas de ajuste en Ecuador fue la dureza con la que el gobierno respondió frente a los manifestantes.

Resulta paradójico que la OEA y el FMI hayan mostrado su apoyo al gobierno de Lenin Moreno, tanto por los ajustes como por las decisiones tomadas durante las manifestaciones, para que luego a través del CIDH (órgano de la OEA encargado de la protección de derechos humanos) se condene el uso de la fuerza para acallar el descontento social. A continuación, se muestran un par de notas de prensa con los discursos de la OEA y el FMI durante las manifestaciones en Ecuador:

El Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), Luis Almagro, felicitó al presidente de la República, Lenin Moreno, por las sabias decisiones tomadas durante la reciente etapa de manifestaciones vividas en el país y gracias a las cuales Ecuador volvió a la calma (Presidencia de la República del Ecuador 2019).

Las reformas anunciadas ayer por el presidente Lenin Moreno tienen como objetivo mejorar la resiliencia y la sostenibilidad de la economía ecuatoriana, y fomentar un crecimiento sólido e inclusivo. El anuncio incluyó decisiones importantes para proteger a los pobres y más vulnerables, así como para generar empleo en una economía más competitiva (FMI 2019).

La parte europea proporcionó una tibia respuesta frente a lo sucedido en Ecuador. Pese a que a través del Banco Europeo de Inversiones (BEI), la UE se vinculó al grupo de instituciones que impulsaba los ajustes, el problema se enmarcó como un suceso de carácter doméstico y no internacional. Tras los primeros días de protesta, la Alta Representante de la Unión Europea (UE) mencionó “La protesta social dentro de la ley es legítima, pero debe permanecer pacífica y la respuesta de los cuerpos de seguridad debe ser proporcionada” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador 2019).

El comunicado justifica de alguna manera el uso de la fuerza proporcionada frente a una protesta social que se etiquetaba como violenta. La misma criminalización de la protesta fue lo que dio paso a la represión por parte de las fuerzas del Estado para materializar los intereses de las élites sobre los del resto de la población (Vivares 2019, 1). La lucha no fue solo interna, sino que fue una batalla en contra de la hegemonía internacional, apoyada por las élites ecuatorianas.

Si bien la cooperación europea no fue la parte visible de las relaciones entre Ecuador y la banca multilateral tras el acuerdo con el FMI, sin lugar a dudas sentó el sustento ideológico para que el acuerdo tenga lugar. El proceso de diálogo político y monitoreo que se llevó a cabo a través de los programas de apoyo presupuestario sirvió para justificar y legitimar las intervenciones realizadas por el consorcio entre el FMI, BEI, CAF, entre otros. La misma capacidad de agencia de la UE en otros contextos proviene del reconocimiento de sus acciones como válidas, legítimas y positivas (Lucarelli 2008, 23–24). La cooperación internacional ha sido parte del proceso de construcción de imaginarios sociales en África, Perú y Ecuador.

La situación en Perú fue muy distinta a la de Ecuador, ya que, al tener bajos niveles de endeudamiento, un reducido gasto estatal, y una tasa de crecimiento promedio del PIB de un 5,4 % en los últimos 15 años, fue considerado como uno de los países con mejor desempeño económico en la región por el FMI.¹²⁰ La misma institución mencionó que Perú contaba con un margen de maniobra considerable para responder a *shocks* adversos en su economía y para aplicar medidas anticíclicas (FMI 2019b). El gobierno peruano tiene un techo legal de endeudamiento del 30 % del PIB (Consejo Fiscal de Perú 2021), por lo que se había mostrado reticente de acceder a créditos de la banca multilateral, incluyendo créditos de ayuda de la UE. Por esta razón, el énfasis de los ajustes estructurales se puso en Ecuador y no en Perú. Aunque los indicadores macroeconómicos de Perú denotan resultados alentadores, existen varias diferencias con Ecuador si se hacen análisis más detallados. El ingreso per cápita es similar en ambos países, pero el riesgo de que las personas puedan sufrir de pobreza multidimensional es mayor en Perú que en Ecuador. La pobreza multidimensional hace referencia a que hay personas que pueden tener carencias en salud, educación y otras condiciones, aunque viven sobre la línea de pobreza (1,90 dólares por día en términos de paridad de poder adquisitivo). Las personas que viven debajo del umbral de pobreza representaron el 3,3 % de la población en Ecuador y el 2,6 % en Perú.¹²¹ No obstante, si se analiza la pobreza multidimensional, esta cifra alcanza el 7,6 % en el primero y 9,6 % en el segundo (PNUD 2020, 7).

¹²⁰ Perú tuvo en los últimos 60 años 24 programas de financiamiento del FMI, incluyendo 8 programas implementados entre 1990 y el 2009 (FMI 2015).

¹²¹ Las cifras de Perú son del 2018 y las de Ecuador del promedio de los años 2013 y 2014, ambas tomadas de la Nota de Resumen Informe de Desarrollo Humano del PNUD (2020, 7).

Adicionalmente, el nivel de informalidad en Perú es uno de los más altos de la región latinoamericana. Acorde a la Encuesta Nacional de Hogares, en el 2019 tres de cada cuatro trabajadores se encontraban en situación de informalidad, lo cual es aún más grave en algunos departamentos y regiones (Tomaselli 2021, 5). En Ecuador, el 46,3 % de personas trabajaba en condiciones de informalidad en el mismo año, un poco menos de la mitad de la población económicamente activa (INEC 2019, 10). El empleo formal guarda relación con políticas nacionales que garantizan la estabilidad laboral, horarios adecuados, jubilación patronal, vacaciones, entre otros beneficios. Las regulaciones laborales están en contra de la perspectiva liberal del FMI, que demanda una flexibilización de la mano de obra (véase acuerdo del FMI con Ecuador del 2019).

Hay muchos aspectos adicionales que se pueden comparar en ambos países referentes a temas como salud, educación, pensiones jubilares, obras públicas, entre otros, que no forman parte de esta investigación, y que pueden ser parte de futuros análisis.

5.3 Conclusiones parciales

Sobre qué motivaciones tuvo la UE para utilizar el apoyo presupuestario y cuál es el rol que cumple dicho mecanismo de cooperación en la economía política de los beneficiarios, se presentan a continuación algunos hallazgos históricos.

En los países africanos, el interés principal de utilizar el apoyo presupuestario estaba relacionado con la implementación de reformas liberales. En términos de economía política primó el uso del poder duro y la gobernanza jerárquica a través de condicionamientos a los que estaban sujetos los desembolsos de la parte europea. Algo que llama la atención en los inicios del apoyo presupuestario en los años 80 y 90, es que las donaciones europeas se sumaron a los créditos de FMI y del Banco Mundial, y se aplicaron las mismas condiciones de los Programas de Ajuste Estructural. La asociación entre las instituciones mencionadas evidencia el nexo hegemónico entre la banca multilateral y la UE.

En Perú y Ecuador el apoyo presupuestario comenzó en el 2007, y aunque la ideología liberal y parte de los condicionamientos aplicados en el contexto africano se mantuvieron, no fueron implementados con el mismo rigor. Las lecciones que dejaron las impopulares medidas de ajustes en países de África hicieron que cambie el funcionamiento del mecanismo de cooperación. Entonces, la gobernanza jerárquica tomó la forma de medidas de acompañamiento, supervisión, monitoreo y recomendaciones. El apoyo presupuestario

cumplió el papel de ejercer una gobernanza desde adentro, al interior de los mismos países andinos.

Quien ejecutó las acciones de monitoreo sobre buen manejo de las finanzas públicas en ambos países fue la organización PEFA, integrada por Comisión Europea, el FMI, el Banco Mundial, y los gobiernos de Francia, Noruega, Suiza y el Reino Unido. En el caso ecuatoriano, los mismos funcionarios del Banco Mundial participaron en la elaboración de reportes. Aún cuando las condiciones del apoyo presupuestario resultaron ser más flexibles en Perú y Ecuador, el modelo de desarrollo que acompañó los programas de cooperación fue el mismo con el que se trabajó en el contexto africano: el neoliberalismo.

En los dos países andinos estudiados, la UE pudo realzar su imagen a través de la cooperación, por lo que el mecanismo analizado cumplió un rol de marketing social. La ayuda internacional ha contribuido a la construcción de un imaginario de la UE como actor benévolo, aun cuando sus relaciones comerciales con Perú y Ecuador siguieron siendo asimétricas. Esto se asemeja al concepto de patronazgo artístico de Bourdieu, o al arte de ser patrón sin verse como tal. Aunque los programas de ayuda presupuestaria representaron menos del 3 % de la inversión en las iniciativas financiadas, la parte europea se benefició del éxito que alcanzaron. Quizás el Programa de Apoyo al Plan Articulado Nutricional (EURO PAN) de Perú fue la iniciativa más exitosa, que fue incluso elogiado por instituciones como el Banco Mundial y la Organización Mundial de la Salud. A través del EURO PAN se logró reducir en más de 10 puntos porcentuales la desnutrición crónica del país, en apenas 5 años.

Pese a que el acompañamiento y monitoreo realizado a los programas de apoyo presupuestario pudo no tener implicaciones directas en las políticas nacionales de Perú y Ecuador, parte de las recomendaciones de ajustes liberales provinieron del diálogo político y recomendaciones de la UE. En el 2019, Ecuador suscribió un crédito con varios organismos multilaterales (Banco Mundial, FMI, BEI, CAF, entre otros) que estuvo sujeto a la implementación de reformas estructurales. Entre estas se encuentran la eliminación de subsidios a combustibles, flexibilización laboral, reducción de impuestos directos (empresas) e incremento de impuestos indirectos (consumidores), entre otras. El caso peruano es distinto al de Ecuador, ya que desde los años 90 el país ha venido implementando políticas de mercado a nivel económico. Por tal motivo, los nuevos ajustes se centraron en Ecuador y no en Perú.

Para el período del 2014 al 2017 se redujeron las asignaciones de apoyo presupuestario en ambos países, y es posible que esto se deba a que las recomendaciones y el acompañamiento (diálogo político) no fueron tan exitosas para la implementación de ajustes económicos. El diálogo, entendido como un direccionamiento político es también un mecanismo de gobernanza e influencia, que en países con menor dependencia de la cooperación ha resultado ser menos efectivo. Ecuador mantuvo una política proteccionista, y modificó sus políticas económicas solo después de tener un cambio de gobierno. En Perú tampoco había necesidad de continuar con programas de apoyo presupuestario, ya que la tarea de implementar reformas estructurales estaba hecha. El papel del apoyo presupuestario en este sentido es también el de generar canales de diálogo e injerencia en los países beneficiarios. Cuando esto no es posible, la UE tiende a utilizar otros mecanismos de cooperación que le resultan más eficientes. El papel de la cooperación aquí también fue el de construcción de ideas y diseño político.

Capítulo 6. Financiarización de la ayuda europea en Latinoamérica: los casos de Perú y Ecuador

La agenda de financiamiento legitima el trabajo de la industria del desarrollo y crea oportunidades de inversión en las economías fronterizas.

— Mawdsley 2018

Desde hace un par de décadas se empezó a estudiar la combinación de créditos con donaciones dentro de la cooperación internacional, como parte del fenómeno conocido como financierización de la ayuda para el desarrollo. El término financierización hace referencia al crecimiento exponencial de los mercados financieros frente a la economía real. A nivel global, la exportación de servicios financieros creció en un 31% en menos de 10 años, de 368,5 mil millones de dólares en los 2010 a 533,7 mil millones en el 2019 (UNCTADSTAT 2022a). Durante el mismo período, el comercio global creció a un ritmo más lento, un 19,5%, de 15,3 billones a 19 billones de dólares (UNCTADSTAT 2022b). Sassen (2017, 5) estima que el valor total de los mercados financieros es mucho más grande de lo que muestran los datos de las exportaciones, que ha pasado de 630 billones antes de la crisis financiera del 2008 a cerca de un trillón en la actualidad.

Al igual que en el resto de finanzas globales, también ha crecido el mercado de los créditos mixtos, ayuda atada o *blending*, en que se combinan préstamos con donaciones. Se estima que en el 2007 se otorgaron créditos mixtos por 16 mil millones de dólares, cuya cifra se incrementó a 136 mil millones de dólares en el 2018 (Convergence 2022). La Unión Europea (UE) es uno de los actores que ha participado en este tipo de iniciativas. Solo en Latinoamérica, se invirtieron 482,6 millones de euros en donaciones del 2010 al 2019, para proyectos que con aportes nacionales sumaron 12,9 mil millones de euros (UE 2020, 12).¹²² En este tipo de proyectos la inversión de donaciones resulta mínima, pero los montos apalancados y los créditos representan cuantiosas cantidades de dinero. Algunas de las interrogantes que orientan el desarrollo de este capítulo son ¿cuáles son los intereses que están detrás del nuevo mecanismo financiero? y ¿qué papel tiene el *blending* en la economía política de los países beneficiarios?

Por parte de los donantes, la existencia de créditos mixtos se justifica debido a la falta de financiamiento para cumplir con agendas globales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) o el Acuerdo de París. Acorde a la Organización de las Naciones Unidas

¹²² Del 2007 al 2014 los créditos mixtos representaron el 4% de los presupuestos europeos de ayuda para el desarrollo (ADE 2016, iii).

(ONU), las necesidades anuales de financiamiento para cumplir los ODS son al menos 20 veces mayores a los recursos de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) asignados (Gabas, Ribier y Vernières 2017, 9). Se estima que se requieren cerca de 2,5 billones de dólares para cubrir necesidades de salud y educación para los más pobres, y, 13,5 billones de dólares adicionales para implementar el Acuerdo de París (The Economist 2016). El subdesarrollo se encuadra principalmente como un problema de recursos, por lo que la transición de las viejas donaciones a un mundo de la cooperación mayoritariamente crediticio sería necesaria.

El análisis a continuación presenta el contexto en el que se empiezan a utilizarse los créditos mixtos en el mundo, cuando eran conocidos como créditos para la exportación. Luego se analiza la adopción de este mecanismo por parte de la Unión Europea (UE), para finalmente estudiar los casos de Perú y Ecuador.

6.1 El origen del *blending*

En esta primera sección se presenta el origen de los créditos mixtos hasta los años 90, y los cambios en ese mecanismo de financiamiento desde que empezó el siglo XXI. Hasta entonces quienes habían hecho uso del *blending* fueron los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).¹²³ En sus inicios la combinación de créditos con donaciones o préstamos con tasas reducidas de interés sirvió para facilitar la internacionalización y expansión de empresas de países desarrollados en el mundo, como se muestra a continuación.

6.1.1 Los créditos para la exportación. Gigantes anónimos

Los créditos para la exportación (como se conocía anteriormente al *blending*) se crearon mucho antes de que exista un acuerdo entre los países de la OCDE sobre los mismos. Este tipo de préstamos eran financiados con fondos públicos, con la finalidad de subsidiar las exportaciones de las naciones desarrolladas. Los beneficiarios los utilizaban para comprar insumos, equipos o servicios de los países prestamistas. El componente de donación o concesionalidad se calculaba en relación a la reducción de tasas de intereses, asistencia técnica o garantías entregadas para que los bancos privados puedan asignar recursos en lugares con alto riesgo para las inversiones.¹²⁴ Gran Bretaña los había empleado desde 1919 para trabajar en la recuperación del comercio después de la Primera Guerra Mundial, a través

¹²³ La UE empezó a utilizar el *blending* en los años 90, junto con los créditos de las instituciones de Bretton Woods como se muestra en el capítulo anterior. Sin embargo, en tales iniciativas no participó como institución líder.

¹²⁴ Otra aplicación de los créditos para la exportación eran los seguros directos para los exportadores. En este caso, si el comprador no realizaba el pago, la deuda era cubierta por el seguro emitido (Gianturco 2001, 3).

del Departamento de Garantía de Créditos para la Exportación (UK Export Finance 2015, 6), y Estados Unidos inició con su uso en el año de 1934 por medio del Exim-Bank (Export Import Bank of the United States 2022).

Los intentos iniciales para regular los créditos para la exportación no tuvieron mucho éxito. En el seno del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) se creó un grupo de trabajo sobre el tema en los años 60. El GATT prohibió entonces todo tipo de préstamos a tasas de interés por debajo del porcentaje al que los gobiernos y agencias prestamistas se endeudaban. Los estándares no pudieron ser implementados debido a que los mecanismos de resolución de disputas de la institución eran muy lentos en comparación a los ágiles procesos de negociación de créditos (Moravcsik 2009, 179–180). Estados Unidos se opuso a las disposiciones del GATT, ya que se beneficiaba ampliamente de la utilización de este tipo de créditos. Su posición sobre este tema cambiaría en los años venideros.

La crisis petrolera del 73 trajo nuevas presiones para los países del centro. Varios de los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) tuvieron superávits en sus cuentas, por lo que las naciones desarrolladas buscaron una forma de recuperar el control de las finanzas globales y repatriar los petrodólares. Entonces, la justificación para la utilización de créditos para la exportación fue que el dinero depositado en bancos internacionales debía reciclarse y reutilizarse en países que no se beneficiaban de la bonanza petrolera. Bajo esta lógica, los créditos crecieron exponencialmente y algunos años más tarde tuvieron un papel importante en la crisis de la deuda de los años 80.¹²⁵ Su monto se incrementó de 5,2 mil millones de dólares en 1972 a 24,4 mil millones de dólares en 1982 (Ray 1995, 48–49).

Debido a la dinámica del mercado petrolero y al contexto internacional, Estados Unidos recibía préstamos a tasas más altas que las de sus créditos para la exportación. El reporte del Eximbank de 1974 identificó el riesgo de que exista una guerra de créditos, y por lo tanto la necesidad de alcanzar un acuerdo para limitar los subsidios a las exportaciones. Bajo tales circunstancias, Estados Unidos cambió su posición sobre la regulación de los créditos y se retomaron las discusiones sobre la regulación en la OCDE, tras la reunión de París en mayo de 1974 (Ray 1995, 50–51). Dos años más tarde, en 1976, se alcanzó el “Consenso o Acuerdo de Caballeros” (por su naturaleza no jurídica). Aquí se fijaron plazos de duración máxima

¹²⁵ Parte de los créditos se entregaron a países que tuvieron problemas con sus balanzas de pagos en los años 80 (Hall 2011, 648–649).

para los créditos, los montos mínimos de anticipos y la tasa mínima de interés. La implementación del Consenso dependió mucho de las políticas adoptadas por cada país (Moravcsik 2009, 180–181; Ray 1995, 50–51).

En los años posteriores, los ministros de finanzas de la OCDE mostraron su interés para avanzar con la implementación de la normativa sobre créditos para la exportación y de que nuevos países se sumaran al acuerdo. En el año 1978 se suscribió el “Acuerdo sobre los Créditos para la Exportación”, cuyo principal objetivo era el de “limitar las distorsiones de mercado, mediante el impulso de la competencia entre exportadores basados en la calidad y precio, más en los mejores intereses financieros” (Fritz y Raza 2017, 763–765). A esta iniciativa se sumaron Australia, Canadá, la Comunidad Económica Europea,¹²⁶ España, Estados Unidos, Finlandia, Grecia, Japón, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza (OCDE 2008, 3).

La regulación indicaba que los países no podían entregar recursos a tasas de interés menores al 7 u 8 %; y fijó un límite para realizar pagos de 8,5 años para miembros de la OCDE; de 10 años para los países menos adelantados; con un anticipo de al menos el 15%. Aunque después de la firma del Acuerdo la tasas a las que se entregaban créditos para la exportación subieron en relación a las dos décadas anteriores, los préstamos colocados permanecieron muy por debajo del interés establecido (Moravcsik 1993, 181).¹²⁷ En el capítulo 4 de esta disertación se habla de poder estructural, cuando se menciona que es el poder que tienen los países para fijar la estructura, pero también para evadir las normas de la misma. Es el pase libre que tienen quienes diseñan los regímenes para hacer uso de los mismos a conveniencia.

El Acuerdo no solo fue flexible en su implementación, al no contar con mecanismos concretos de exigibilidad, sino que hay aspectos que no fueron cubiertos por el mismo. Al respecto, no se regularon los créditos para las exportaciones combinados con ayuda para el desarrollo, los diferenciales de tasas de interés entre países, así como la variación del interés en el tiempo. Algunos países desarrollados se beneficiaron de la apreciación de sus monedas y de las tasas de interés, pero no hubo una compensación para aquellos que tuvieron tasas de cambio más débiles y perdieron valor. Además, el Acuerdo únicamente aplicaba a los préstamos entregados por agencias oficiales y no para créditos privados con garantía de

¹²⁶ En aquel entonces, quienes formaban parte de la Comunidad Económica Europea eran Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos y Reino Unido.

¹²⁷ En la historia de los créditos para la exportación, existen acuerdos y provisiones especiales para los casos de la exportación de barcos de 1979, de plantas de energía nuclear de 1984 y para aviones de 1986 (Evans y Oye 2001, 120)

alguna agencia estatal. Al final terminaron por obviarse tanto las tasas de interés como los plazos para realizar los pagos. Dos ejemplos de ello son que Canadá y Estados Unidos empezaron a asignar créditos con plazos de hasta 25 años (Moravcsik 2009, 181–182, 185).

El mercado de los créditos para la exportación ha sido históricamente un espacio de competencia entre los países desarrollados. La cooperación internacional fue un nicho dentro de este mercado que podía ser utilizado a conveniencia, y podía ser calculada en base al elemento de donación o al porcentaje de reducción de interés (Comisión de las Comunidades Europeas 1990, 31–32). La utilización de subvenciones llevó a los países a una competencia para colocar sus créditos y productos, aplicando un modelo de desarrollo impulsado por el Estado conocido como mercantilismo. Dicho modelo consiste en tener el mayor beneficio de las actividades comerciales, mediante la promoción de exportaciones y la restricción de las importaciones (Raza 2007, 2).

Los créditos para las exportaciones ligados a la ayuda para el desarrollo fueron utilizados por Francia en los años 70, seguidos por potencias como Japón y Reino Unido (Moravcsik 2009, 181–182).¹²⁸ El Eximbank de Estados Unidos inició con la ayuda atada a créditos en el año 78 (Export Import Bank of the United States 2022), marcando entonces el inicio del mecanismo conocido como ayuda atada/ligada a créditos, créditos mixtos o *blending*. Los recursos de ayuda ligada se entregaron principalmente a países de renta media y alta, de manera contraria los fines mismos de la ayuda internacional. Los fondos se utilizaron en la compra de maquinaria, equipos, sistemas de transporte, aviones, entre otros (Hall 2011, 649).

En el año de 1983 se alcanzó un nuevo acuerdo sobre los créditos para la exportación. Entonces, se revisaron las categorías para los países que se beneficiaban de bajas tasas de interés, para hacer los créditos más restrictivos. También se fijó un porcentaje mínimo de donación o concesionalidad al menos un 20% del total de los recursos entregados.

Adicionalmente, se impulsó una mayor transparencia en el manejo de la información y se pidió a los países miembros de la OCDE que informaran sobre los proyectos o programas a financiar con al menos con 20 días de anticipación. (Moravcsik 1993, 186). Sin embargo, al igual que en los acuerdos anteriores, la normativa careció de rigor en su implementación

En los años subsecuentes se dieron algunos desacuerdos entre países europeos y Estados Unidos sobre los estándares de la cooperación atada. Algunas firmas americanas, como

¹²⁸ Moravcsik (2009, 181–182) menciona que desde los años 70 se utiliza la ayuda atada a créditos, pero Hall (2011, 647) dice que pudo haber iniciado en los años 50.

Boeing y American Airlines, presentaron quejas por las prácticas anti competitivas que tenían algunos países europeos para el financiamiento del Airbus, por debajo de las tasas de interés acordadas. Por tal situación, Estados Unidos amenazó con entregar nuevamente créditos con plazos de pago extendidos. Esto derivó en un nuevo acuerdo en el año de 1985, en que se estableció el período de pago de los créditos en un máximo de 12 años. También se prohibió los créditos blandos por sí solos, sin otras formas de cooperación. El elemento de concesionalidad se incrementó del 20 al 25 % (Moravcsik 1993, 186–188). Se estima que en los 80s Estados Unidos estaba perdiendo mil millones de dólares por los créditos de ayuda atada frente otros competidores internacionales, equivalente a 20 000 trabajadores con salarios altos (Hall 2011, 661).

En 1987 el Acuerdo fue modificado. El componente de concesionalidad o elemento de donación se incrementó al 35 % y se prohibió la ayuda atada para países industrializados (Senado de Estados Unidos 1990, 2). El nuevo Acuerdo hizo que paulatinamente el nivel de subsidios entregados por países de la OCDE se reduzca en diez veces desde finales de los 70 a finales de los 80, ya que con las restricciones hicieron que los créditos atados sean muy costosos (Moravcsik 1993, 190). Con las nuevas medidas, el monto de los créditos mixtos bordeó los 12 mil millones de dólares en 1989 y representó un tercio de los compromisos de cooperación internacional. Se estima que hasta el 15 % de las exportaciones de los países de la OCDE estaba relacionada con este tipo de financiación, siendo uno de los principales mecanismos de subsidios de los países desarrollados (Hall 2011, 647,649).

Hay varios aspectos de los créditos para la exportación que no forman parte de las cifras oficiales. Los datos expuestos no incluyen mantenimiento de equipos, venta de insumos, entre otros. El volumen de ventas que se deriva de este tipo de créditos podría ser hasta diez veces mayor al monto entregado. Se da una suerte de captura de los mercados que reciben financiación, ya sea en transporte, telecomunicaciones, aviación, entre otros. Tampoco se estima el sobreprecio que pueden tener los proyectos financiados (Evans 2001, 117). Debido a su relevancia en la economía política internacional y a la poca notoriedad de los créditos mixtos (tanto a nivel académico como político), Gianturco (2001) los llama gigantes anónimos.

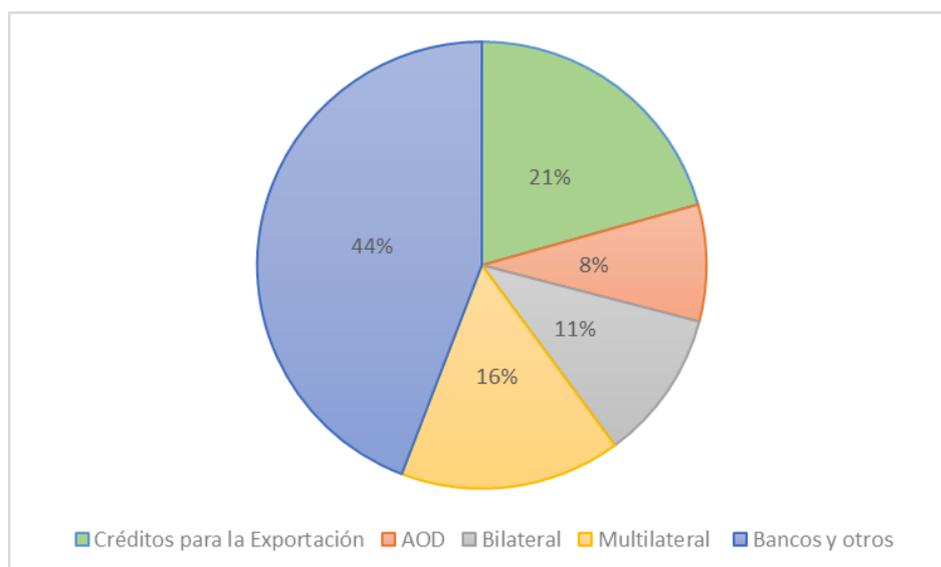
6.1.2 La cooperación financiera a partir de los años 90. De competencia a coordinación

En 1991 tuvo lugar el llamado Paquete de Helsinki, que volvió a incrementar los costos de la ayuda atada. El paquete fue suscrito por Austria, Australia, Canadá, la Comunidad Europea (12 países), Finlandia, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, Suecia, Suiza y Estados Unidos (Hall 2011, 650). En el nuevo instrumento, el elemento de concesionalidad debía ser del 50% para los países menos adelantados, del 35 % para países de renta media, y se prohibieron las concesiones para países de renta alta. La ayuda para países de renta media estaba condicionada a las situaciones en que la financiación comercial no sea viable o no esté disponible (Rosefsky 1993, 450–451). Además, quienes utilizaban este tipo de créditos debían dar una notificación de al menos 30 días a los participantes de una oferta de financiación (Hall 650-651).

La iniciativa fue impulsada por Estados Unidos, que continuaba teniendo pérdidas por la competencia que generaban los créditos para la exportación. En 1989 el país reportó pérdidas por un monto de entre 400 y 800 millones de dólares frente a los competidores de la OCDE. Hay incluso estimaciones que hacían referencia a pérdidas entre mil y cuatro mil millones de dólares, mayores al déficit fiscal del país de 1000 millones de dólares (Senado de Estados Unidos 1990, 1–2). Para presionar al resto de naciones, Estados Unidos anunció pocos años antes la creación de un paquete de 300 millones de dólares en créditos (conocido también como *War Chest*), durante la administración de Reagan (Rosefsky 1993, 448–449).

En 1992, los créditos para la exportación se convirtieron una de las principales fuentes de financiamiento externo de los países en vías de desarrollo, cuya deuda alcanzó 1731 mil millones de dólares. La distribución porcentual de esta cifra en relación al total de la financiación para el desarrollo se puede ver en el gráfico 6.1. Casi uno de cada tres dólares de deuda externa acumulada de países en vías de desarrollo provino de los créditos para la exportación y la ayuda atada a créditos (Jarvis, Hováth y Kuhn 1995). Los datos presentados muestran ambas cifras por separado, ya que solo considera como ayuda atada a los créditos que cumplen con los estándares de la OCDE sobre Ayuda Oficial para el Desarrollo. Ambos montos duplican los aportes entregados a través de organismos multilaterales, como el FMI y el Banco Mundial.

Gráfico 6.1. Composición de la deuda externa de países en desarrollo en 1992



Fuente: Jarvis, Hováth y Huh (1995).

El Paquete de Helsinki trajo una reducción en el uso de créditos de ayuda atada, pero se mantuvo su uso a nivel global. Los montos asignados por Alemania y Francia alcanzaron los 3 mil millones de dólares en el 92 y se redujeron a 672 millones en el 2001 (tal vez puedo eliminar esto). Durante el mismo tiempo, los créditos mixtos de los miembros de la OCDE se redujeron de 15 mil millones de dólares a 3,5 mil millones de dólares (Hall 2011, 667). Aún con la disminución del volumen de créditos mixtos, las exportaciones de Estados Unidos, Japón y Alemania relacionadas con los mismos sumaron el 10 % del total entre 1995 y 1998. Los principales destinos de la ayuda fueron algunos países emergentes considerados como los “mercados consentidos”, que no solo recibían una buena parte de los créditos sino términos favorables en las negociaciones. Entre estos están Brasil, China, Rusia, Indonesia, Rusia y Turquía (Evans y Oye 2001, 122; Rosefsky 1993, 442).

Las regulaciones de la OCDE no aplicaban para potencias emergentes como China e India. China entró con agresividad en el mercado de los créditos para exportación a través del China Exim-Bank, creado en el año de 1994. Sus préstamos ya ascendían a los mil millones de dólares en 1995 (tres veces más del monto que Estados Unidos había asignado para el paquete conocido como *War Chest* pocos años antes) y a 8 mil millones de dólares en el 2003. El Exim-Bank India fue creado en el año de 1981 y sus operaciones crecieron de 48 millones de dólares durante el período 94/95 a 1500 millones de dólares en el 2003/2004. Estos datos no toman en cuenta los montos asignados por otras agencias del gobierno como la Corporación de Seguros de Exportación y Créditos de China (Sinosure) y la Corporación de

Garantía de Créditos a la Exportación de India (Wang, Kikuchi, Choudhury et al. 2005). Los nuevos competidores internacionales empezaron a rivalizar en el orden mundial financiero con los miembros de la OCDE, utilizando sus mismos instrumentos de política económica.

Frente a esta situación, la UE y Estados Unidos tuvieron que reinventarse y cooperar. Un nuevo mecanismo de cooperación para el desarrollo empezó a gestarse en el seno de las instituciones de Bretton Woods conocido como fondos fiduciarios o fideicomisos (*trust funds*). Los fideicomisos acumulan recursos de varios contribuyentes en una sola canasta financiera liderada por la banca multilateral. A mediados de los años 90, la UE entregó recursos de donaciones, que se mezclaban con los créditos del Banco Mundial y el FMI para la implementación de Programas de Ajuste Estructural (PAE) en el contexto africano (véase capítulo 5 para mayor información).

En 1998 se firmó el Memorando de Entendimiento entre el Banco Mundial y la Unión Europea; y en el 2001 se suscribió el Acuerdo Marco de Cofinanciamiento. A través de ambos instrumentos la parte europea podía delegar recursos para que sean gestionados por el Banco (Baroncelli 2019, 83–84). De esta manera, la UE pudo mantener su política de no intervención y evitar ser la cara visible de los programas del Banco. Hasta entonces, el *blending* había sido utilizado solo por países, y esta fue una de las primeras experiencias en que participó una región.

Los créditos para la exportación y los fondos fiduciarios tienen una forma bastante similar de operar, pero no igual. Los segundos están más vinculados a los ajustes estructurales y liberales, que a la compra de bienes y servicios de los países beneficiarios. A nivel global, los fondos que combinan ayuda bi multilateral o fondos fiduciarios crecieron de casi nada en los años 90 a 19 mil millones de dólares en el 2012. El 60 % de la ayuda multilateral y el 20 % de la ayuda bilateral fueron canalizados a través de este tipo de mecanismos (Reinsberg, Michaelowa y Eichenauer 2015, 528, 537). Existió entonces un cambio en el funcionamiento del modelo mercantilista europeo, que pasó de la subvención de sus empresas a la condicionalidad política y ajustes estructurales.

A finales de los 90 continuaron los intentos por regular los créditos para la exportación, y en 1997 se lanzó el Paquete de Knaepen. En el nuevo Paquete, se incluyeron disposiciones sobre las tasas mínimas de interés de los créditos. El interés debía estar basado en el riesgo de los países, según las disposiciones del Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial del Comercio, y tenía que cubrir potenciales pérdidas y costos

operativos de los financiadores. Sobre este aspecto, el Exim-Bank de Estados Unidos reportó en 1999 que no existía una metodología única para medir el riesgo por lo que las tasas de interés podían variar entre uno y otro país (Evans y Oye 2001, 120; Schleich 2021, 5)

Hasta este punto la historia existió una serie de intentos para diseñar e implementar normas comunes sobre los créditos para la exportación en el seno de la OCDE, pero que nunca se cumplieron con rigor. Al no existir mecanismos de sanciones, la implementación de la normativa establecida dependió de la voluntad de cada país. Hay incluso mecanismos de financiación paralelos a los créditos para la exportación como los fondos fiduciarios, programas de financiación ambiental, entre otros, que no forman parte de la regulación establecida.

Un ejemplo de tales mecanismos son los fondos ambientales que entregaba Japón a fines de los años 90 para dar cumplimiento al Protocolo de Kyoto. A través de ellos se entregó créditos a 40 años plazo, con un 0,75% de interés y 10 años de gracia (Evans y Oye 2001, 127).¹²⁹ Estados Unidos no ha cumplido el rol de hegemon regulador del sistema, principalmente porque los créditos de la exportación han sido parte de su caja de herramientas de políticas.

6.2 El impulso a las inversiones europeas desde el año 2000

En esta sección se analiza el momento en que la UE comenzó a utilizar la ayuda atada a créditos. Hay dos momentos en este proceso. El primero inició en el año 2000, en que las políticas de la UE se orientaron hacia la utilización del *blending*; y luego a partir del 2010 en que se creó la Facilidad de Inversiones para América Latina y el Caribe o *Latin American Investment Facility* (LAIF), específicamente para asignar créditos combinados con donaciones a la región. Al ser la UE el mayor donante a nivel global el mismo paradigma de la cooperación fue modificado. El capitalismo filantrópico está muy relacionado con el capitalismo financiero.

6.2.1 Las facilidades de inversión de la UE

A partir del año 2000 hubo silencio sobre la cooperación para el desarrollo vinculada a créditos. El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE había establecido finalmente un mínimo de 25% de concesionalidad para la ayuda atada (Fritz y Raza 2014, 5). En los

¹²⁹ Aunque se presentaban algunos créditos sin que la ayuda sea condicionada, los ganadores finales de las propuestas eran empresas japonesas. En algunos casos como la construcción del Metro de Manila o el Metro de Bangkok entre 1998 y 1999, pudieron haber participado bancos comerciales (Evans y Oye 2001, 127).

años subsecuentes no existieron grandes esfuerzos por regular este tipo de financiación. Al contrario, la parte europea institucionalizó el uso de los créditos mixtos a través de la creación de las llamadas “Facilidades de Inversión” en distintos contextos globales. Aquello ha fortalecido su rol como institución financiadora.

Pese a que en el 2003 y el 2009 la Comisión Europea renegoció el Acuerdo Marco de Cofinanciamiento con el Banco Mundial, empezaron a haber fricciones entre ambas partes por los fondos fiduciarios. Una de las razones fueron los procesos de fiscalización europeos que empezaron a generar rechazo en los funcionarios del Banco. Además, el Parlamento de la UE cuestionó las políticas de intervención y ajuste estructural del Banco Mundial en Estados frágiles. La discusión sobre este tema giraba en torno a la financiación de regímenes vinculados a actividades terroristas, por lo que la UE salió de los fideicomisos de Etiopía y de Zimbabue (Baroncelli 2019, 84–85). La necesidad de contar con un fondo propio de cooperación y subvenciones se veía ya como algo necesario.

El subdesarrollo volvió entonces a enmarcarse como la falta de acceso a recursos financieros y capacidades técnicas de los países del Sur, que debía ser solucionada con los fondos de financiadores externos. Pese a que las donaciones europeas suelen representar menos de un 5 o 6 % de los programas financiados con créditos mixtos, se esperaba que el acompañamiento resulte atractivo a para potenciales financiadores. En las Facilidades de Inversión, los fondos de donaciones de la Comisión Europea han sido complementados con créditos de la banca multilateral o de agencias europeas de desarrollo.

En las Facilidades de Inversión, la UE ha tenido un rol de líder, incluso frente a otras instituciones multilaterales, como el Banco Mundial o el FMI. Esto sin contar que en algunos casos dichas instituciones no participan en los programas implementados. Este momento es considerado como una transición de la UE como financiador, en que pasó de seguir el liderazgo estadounidense a generar sus propias normas e instituciones. En términos neogramscianos, hubo un cambio de estrategia de una guerra de posición (bajo las mismas reglas del hegemón) a una guerra de movimiento, que es una competencia directa (Cox 2016, 140–143). Existen ocho Facilidades de Inversión a nivel global, creadas desde el 2008, tal como se muestra en el mapa 6.1.

Mapa 6.1. Cobertura geográfica de las facilidades de inversión europeas



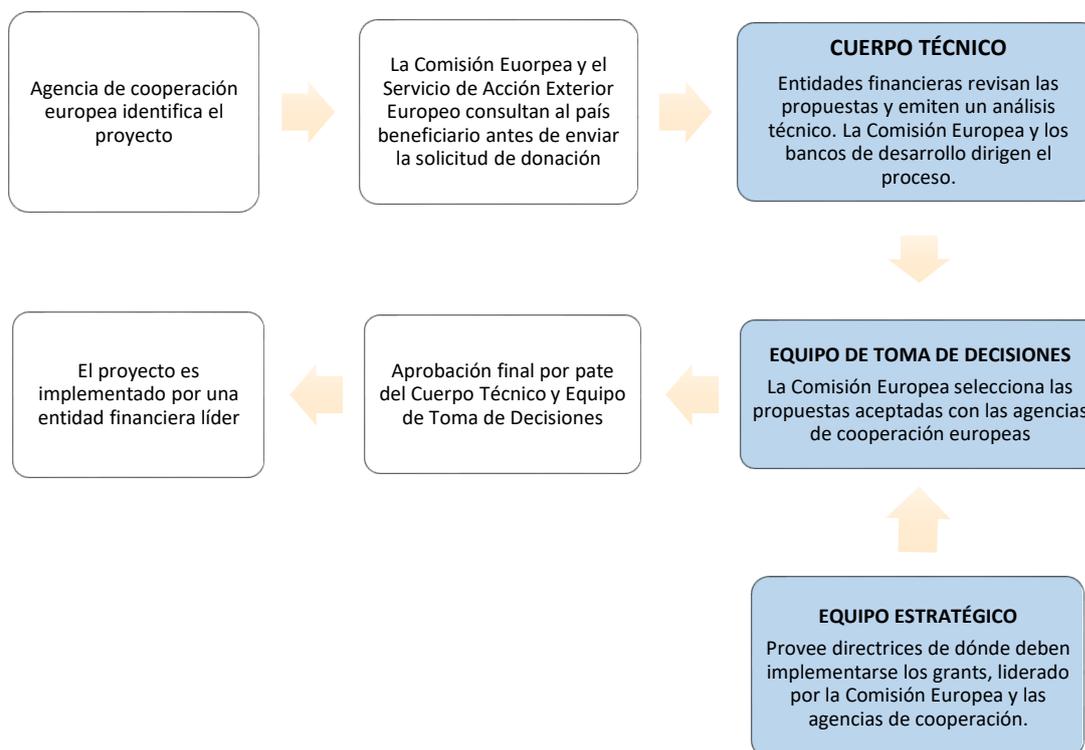
Fuente: Comisión Europea (2022)

La nueva orientación de la cooperación europea requirió también de un cambio de estrategia. En el año 2011, el bloque lanzó la llamada Agenda para el Cambio, que coincidió con la reunión del Foro de Alto Nivel de Buzan sobre la Efectividad de la Ayuda. Aquí se redefinió el direccionamiento de la ayuda para países de renta media y de renta media alta. Acorde a este instrumento los países de renta media no recibirían más ayuda para el desarrollo bilateral, sino que pasarían a ser beneficiarios de otros mecanismos de cooperación, como la ayuda atada a créditos o *blending* (Mah 2018, 4–5). En el documento del 2012, llamado “Mejorar el apoyo de la UE a los países en desarrollo en la movilización de financiación para el desarrollo” de la Comisión Europea (2012, 11), también se menciona la necesidad de apalancar recursos del sector privado para inversiones.

Desde entonces, tanto los actores privados como las agencias de cooperación europeas empezaron a cobrar mayor relevancia en el ámbito de la ayuda internacional. Uno de los cambios adicionales de Buzan es que se dio al sector privado un papel protagónico como parte de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo. En este contexto, las empresas privadas no solo tienen la función de facilitar financiamiento, sino de participar en la provisión de bienes públicos mediante arreglos con los gobiernos. También forman parte de esta alianza las agencias de cooperación europeas, que canalizan recursos de donaciones

por delegación de la UE. A continuación, se presenta un gráfico del proceso de gestión de recursos del *blending*.

Figura 6.1. Estructura de gobernanza de los créditos de ayuda atada



Fuente: Bilal y Krätke (2013, 4)

Acorde a EURODAD —*European Network on Debt and Development*— (2013, 12), en la gestión de los recursos de ayuda atada existe un nivel de participación muy pequeño de los países receptores, en contra de lo que menciona el Acuerdo de París sobre la Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo del 2005. Es común que las decisiones finales sobre las inversiones sean tomadas por la Comisión Europea y los países miembros. Tal como se evidencia en la figura 6.2, el Equipo de Toma de Decisiones no incluye a los países beneficiarios de los préstamos. En el Equipo Estratégico están representados los beneficiarios, aunque es difícil conocer si realmente se toma en cuenta sus intereses.

A pesar de que se negocia como ayuda para el desarrollo con los beneficiarios, el *blending* europeo no cumple con el 25% de concesionalidad de la OCDE. Como se menciona anteriormente, su principal función ha sido el apalancamiento de recursos de otros financiadores, lo cual se antepone al cumplimiento de estándares de la OCDE sobre la ayuda internacional. El nivel de apalancamiento reportado en el 2012 por la Comisión Europea, muestra que los créditos fueron 31 veces mayores a los montos donados por la UE. Esto

quiere decir que la ayuda internacional apenas alcanzó el 3,2% del total de las iniciativas financiadas, lejos del 25% establecido como meta. De los recursos asignados, un 41% fue destinado a inversión directa en los proyectos ejecutados, un 32% para asistencia técnica y un 19 % para reducción de tasas de interés (Bilal y Krätke 2013, 2).

Al igual que los créditos para la exportación, los préstamos de las Facilidades de Inversión pueden ser una forma de penetrar los sistemas locales de compras públicas. Varios gobiernos de países en desarrollo y potencias emergentes del mundo mantuvieron posiciones contrarias a la liberalización de las compras públicas en las distintas etapas de negociación de la Ronda de Doha de la OMC, que inició en el 2001 y continúa abierta hasta la actualidad. Brasil, Sudáfrica e India conformaron el grupo conocido como G-3 en el año 2003 y empezaron a demandar un trato comercial más equitativo ante la Organización Mundial del Comercio (OMC). Mientras las dos grandes potencias del Norte, Estados Unidos y la UE abogaban por la liberalización de las compras públicas, productos industrializados y patentes, los países del G-3 (que posteriormente llegó a ser el G-20) pedían que se eliminen los subsidios y aranceles a los productos agrícolas (Granato y Oddone 2010, 58–60). Hasta la fecha, no existe un consenso global sobre estos temas.

Una forma menos impositiva de llegar a los sistemas locales de compras públicas fue a través de los créditos mixtos. El mercado de las compras públicas representa entre el 10 y el 15% del PIB a nivel global (OMC 2022), por lo que resulta atractivo para las grandes potencias. Del 2007 al 2012, la UE enfocó los recursos de las Facilidades de Inversión en áreas como transporte, servicios básicos y temas energéticos (Bilal y Krätke 2013, 3).¹³⁰ EURODAD menciona que el 60% de la ayuda de los países de la OCDE en el 2010 estuvo vinculada a contrataciones de los países donantes (2011, 17). Más adelante se revisa en detalle qué sucede con las compras públicas en Perú y Ecuador.

6.2.2 La Facilidad de Inversiones para América Latina y el Caribe (LAIF)

El avance europeo en América Latina encontró un nuevo competidor con el incremento de la presencia de China en la región. El gigante asiático llegó a ser en el 2010 el tercer socio comercial, luego de Estados Unidos y la UE. Entonces, la parte europea ya alertaba que China podía ocupar su lugar como segundo socio exportador (CEPAL 2010, 107). A pesar de que América Latina representaba el 2% del comercio europeo a nivel internacional (5%

¹³⁰ Entre el 2007 y el 2012 el 35% de los fondos de la UE fueron asignados para proyectos energéticos, 26% para sistemas de transporte, y 20% para provisión de agua (Bilal y Krätke 2013, 3).

cuando el comercio entre países europeos no es tomado en cuenta), la UE continuaba siendo el más grande inversor de la región (Hernández y Sandell 2013, 3). Por su parte, Estados Unidos disminuyó su presencia en materia de inversiones desde el año 2000.¹³¹

Las áreas en las que se enfocaron las inversiones chinas y europeas fueron distintas. Por un lado, China tenía el interés de garantizar el acceso a materias primas a través de sus inversiones. Más del 90% de sus negocios estaban relacionados con la extracción de recursos naturales. El país asiático aprovechó la desaceleración de las inversiones globales luego de la crisis financiera del 2008, para posicionarse como el quinto inversor global (CEPAL 2010, 108). Las empresas europeas se centraron en servicios públicos, ferrocarriles, infraestructura y sectores primarios. España y Portugal son dos países que se han interesado en América Latina, y concentran el 30% del total de las inversiones en la región. Francia, Alemania y Reino Unido son otros actores importantes (CEPAL 2012, 76–77). A pesar de que tanto Europa como China tuvieron por varios años nichos de intervención distintos, hay evidencia reciente que muestra que China ha empezado a intervenir en otros mercados como finanzas, energía eólica, hidroeléctricas y salud (González 2021; Miner 2017).

Desde mayo de 2010 empezó a funcionar la Facilidad de Inversiones para América Latina. El presupuesto asignado en donaciones fue de 192,15 millones de euros del 2010 al 2013, con 50 millones para un primer proyecto ejecutado en Nicaragua (Guarin 2014). Al igual que con el resto de Facilidades de Inversión, el objetivo fue movilizar recursos adicionales de instituciones públicas y privadas para implementar proyectos de desarrollo en Latinoamérica. LAIF no tiene presupuestos bilaterales por país, sino que su planificación se realiza a nivel regional. Esta es la principal diferencia con la cooperación bilateral, lo que permite una gestión más ágil de recursos y hace más cortos los procesos de negociaciones (sin incluir a ministerios de relaciones exteriores, como en los casos de las negociaciones de cooperación bilaterales con Ecuador y Perú).

Las donaciones son el valor agregado de las inversiones europeas y es uno de los elementos que diferencia a la UE de otros financiadores. Éstas pueden ser utilizadas para asistencia técnica; actividades de diseño de programas; financiación de componentes específicos de un proyecto; monitoreo y seguimiento; y capital de riesgo o garantías. Durante la primera etapa de intervenciones en Latinoamérica, del 2010 al 2013, el 39,3% del presupuesto fue asignado

¹³¹ La IED de Estados Unidos pasó del 37,8 % del 2000 al 2005 al 25,7% del total del 2006 al 2011. En el mismo período, la IED de la UE pasó del 43,2% al 40,6% del total. Los países de Asia y Oceanía, incluyendo China, incrementaron su participación del 2,6% al 7,3% (CEPAL 2012, 80).

para asistencia técnica, el 57,6% fue invertido directamente para cofinanciar proyectos de infraestructura pública, y el 3,1% para garantías (Guarin 2014).

El nuevo mecanismo financiero se enfoca en inversiones ambientales, sociales, agrícolas y en promoción de Pymes. En materia ambiental su misión es la de conseguir fondos y reducir los impactos provenientes de la actividad humana. También promueve la utilización tecnologías con niveles bajos de emisión de carbono en casi todos sus programas (Edwards y Mendizábal 2012, 199). La idea de tener una economía verde se encuentra ligada a sus actividades de inversión. Su preocupación por temas sociales y ambientales le dan una imagen de un financiador responsable, con lo que trata de distanciarse de factores como China.

Al respecto, la resolución del Parlamento Europeo 2010/2301 (INI) menciona lo siguiente.

[La UE] considera que entender la actuación de China en los países en desarrollo como una competencia desleal y dar una respuesta conflictiva será contraproducente, sobre todo para los propios países en desarrollo; insiste en que, en el mejor interés de los países en desarrollo y en aras de una competencia y un crecimiento mundiales más amplios, las empresas y los agentes de la UE que se propongan competir con China en el ámbito de las relaciones comerciales y económicas con los países en desarrollo deberían esforzarse por presentar las ofertas más atractivas en términos de sostenibilidad y beneficios a largo plazo, incluidos los aspectos medioambientales y sociales, y los relacionados con los derechos humanos y la gobernanza (2012).

Jenson (2010, 60) menciona que al inicio de los años 90 el liberalismo había alcanzado sus límites, por lo que las inversiones social y ambientalmente responsables son una forma de abrir mercados alternativos. Los altos costos sociales del liberalismo durante los años 80 y 90 dieron paso a la necesidad de centrarse en políticas sociales, orientadas hacia la gente. Por esta razón, desde mediados del siglo XXI han sido de mayor aceptación en términos políticos los programas que están relacionados con inversiones en salud, educación, ambiente, entre otros. Esta es la lógica responde a la de una economía social de mercado.

Al igual que con los créditos para la exportación, LAIF es también una forma de penetrar los sistemas de compras públicas locales. El fomento de las inversiones europeas en mercados latinoamericanos empezó a trabajarse desde el año 2002 en Madrid, en la reunión UE-ALC. Lo mismo se hizo en las cumbres del 2004 en Guadalajara, del 2006 en Viena, del 2008 en Lima, del 2010 en Madrid, del 2013 en Santiago y del 2015 en Bruselas. Aquí se mencionó que la parte europea apoyaría en temas relativos a la interconectividad, infraestructura,

energía, transporte, comunicación, telecomunicaciones e investigación (Antoaneta 2020, 184–186).

El nuevo paradigma de una cooperación vinculada a las finanzas globales e inversiones estaba destinado a sustituir a la vieja cooperación basada en donaciones. La UE proponía desde el 2011 finalizar con la cooperación bilateral con países de renta media alta, así como con países cuyo Producto Interno Bruto (PIB) superaba al 1% del PIB global, tales como India e Indonesia. De los 19 países que recibirían recortes de ayuda para el desarrollo, 11 fueron latinoamericanos, incluyendo los países andinos (Hernández y Sandell 2013, 9). La introducción del nuevo mecanismo de cooperación coincidió con el inicio del proceso de *phasing out* o salida de los donantes europeos de varias economías latinoamericanas.¹³² La nueva planificación partió de los cooperantes para los receptores globales de cooperación.

Desde su creación, LAIF ha logrado movilizar inversiones por un monto de 12 mil millones de euros con una contribución de donaciones de 448,7 millones de euros (LAIF 2022). En este sentido, el papel de la cooperación ha sido pequeño cuando se suma a grandes créditos. Su rol es principalmente el de brindar un valor agregado a las inversiones y de apalancar recursos de otros financiadores.

6.3 La ayuda atada a créditos en Perú y Ecuador

Con la creación de LAIF en el 2010, la cooperación europea en Latinoamérica empezó a ser mayoritariamente crediticia, si se compara el volumen asignado en créditos frente a las donaciones. El enfoque de la nueva cooperación se centró en el apalancamiento de recursos para cumplir con metas globales de desarrollo. En esta sección se estudia cómo el nuevo paradigma de la cooperación deja de lado aspectos como los estándares del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) sobre los créditos mixtos, la jerarquía en la toma de decisiones y los niveles de endeudamiento.

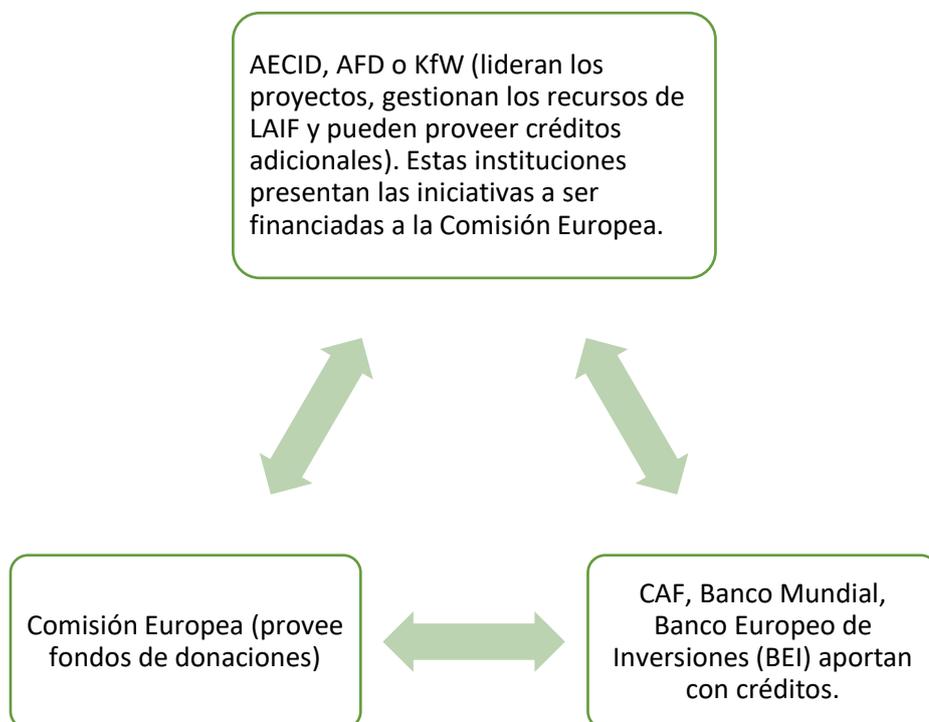
6.3.1 El apalancamiento como la misión central de la cooperación europea

Cuando se hace referencia al apalancamiento está detrás la justificación de que cada vez es menor la cooperación internacional en países de renta media, por lo que es necesario buscar nuevas fuentes de recursos. En el *blending*, las donaciones de la Comisión Europea resultan ser un anzuelo para atraer inversiones de otras instituciones financieras, tales como el Banco

¹³² En la resolución del 12 de junio del 2012, el Parlamento Europeo menciona que aún se continuará con la cooperación bilateral en Colombia, Perú y Ecuador (2012). Esto de manera temporal ya que en el 2014 anunció a los tres países durante las negociaciones bilaterales que iniciaba el proceso de *phasing out* de la cooperación.

Europeo de Inversiones (BEI), el Banco Mundial, la Corporación Andina de Fomento (CAF), entre otros. Las agencias europeas de ayuda internacional también pueden proveer créditos adicionales y figuran como líderes de las iniciativas implementadas. En la figura 6.2 se muestra un diagrama de cómo funciona la coordinación entre los financiadores de los proyectos vinculados a LAIF en Perú y Ecuador.

Figura 6.2. Coordinación de financiadores en un proyecto LAIF



Fuente: Elaborado por el autor.

Nota: El monto de donaciones de la Comisión Europea es menor al 8 % de las iniciativas financiadas.

Los créditos mixtos de la Comisión Europea en Perú aprobados del 2013 hasta el 2024, suman cerca de 19,35 millones de euros en ayuda internacional y 976,6 millones en créditos (LAIF 2020). En Ecuador, las donaciones programadas del 2016 al 2023 son de 47,97 millones de euros y los préstamos apalancados alcanzan los 762,17 millones (LAIF 2020a).¹³³ En ambos casos, lo que cuenta como ayuda para el desarrollo de la Comisión Europea cubre un mínimo porcentaje de los programas financiados.¹³⁴ Cabe resaltar que no se cumple el requisito del Comité de Ayuda al Desarrollo sobre la concesionalidad, que hasta el 2017 era

¹³³ La programación actual de LAIF en Ecuador y Perú es distinta en términos temporales (en relación a la cooperación bilateral), ya que depende de los programas aprobados en cada país y de su duración.

¹³⁴ La información que muestra LAIF no incluye un desglose de los montos que las contrapartes locales financian, pero se estima que el monto es mínimo en relación a los créditos.

del 25% del costo programático.¹³⁵ Además de las iniciativas mencionadas, hay algunos proyectos multipaís implementados en Latinoamérica, de los que LAIF no detalla la inversión realizada por beneficiario.¹³⁶

Los datos mostrados anteriormente revelan que la cooperación empieza a ser un ejercicio mayormente crediticio y que supera los fondos que tanto Perú como Ecuador recibieron en donaciones. Para poner estas cifras en contexto, para el período 2014-2020 la UE asignó a Ecuador un monto de 67 millones y a Perú de 66 millones de euros de cooperación bilateral (véase anexos 11 y 14). Poco a poco, el mercado de los créditos ha ido penetrando en el sistema de cooperación internacional, y es probable que la ayuda europea se vuelva incluso más flexible en los años venideros para incluir a financiadores privados. La financiarización de la cooperación ocurre cuando se dejan de lado la asistencia técnica y las donaciones y para dar paso a los créditos.

Hay propuestas para cambiar la métrica de lo que se cuenta como Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) en la OCDE, para que se incluyan otros mecanismos financieros, como los créditos mixtos que no alcanzan los niveles de concesionalidad requeridos. En la nueva medida conocida como Ayuda Oficial Total para el Desarrollo Sostenible (AOTDS) o *Total Official Support for Sustainable Development* (TOSSD), el elemento de donación resulta algo secundario. La propuesta intenta ser una medida más integral para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), pero aún se encuentra en fase de pruebas y no ha sido aceptada en Naciones Unidas (J. Alonso, Aguirre y Santander 2018, 26–27). En el 2017, se creó el *TOSSD Task Force* para llevar a cabo estudios piloto sobre la implementación de la nueva métrica en algunos países como Costa Rica, Nigeria, Filipinas y Senegal (OCDE 2022). El tema de discusión actual en el seno de la OCDE, organismo en el que los países europeos y la UE son mayoría, es cómo se puede flexibilizar el registro y reporte de la ayuda internacional.

Al momento de establecer políticas de desarrollo, son las agencias de cooperación o la banca multilateral quienes muchas veces deciden qué es una prioridad en los países beneficiarios. El

¹³⁵ La definición de concesionalidad en los créditos mixtos del CAD cambió desde el 2018, y actualmente se basa en los siguientes parámetros (OCDE 2022a):

- 45% para países menos adelantados, con una tasa de descuento del 9%.
- 15% para países de renta media baja, con una tasa de descuento del 7%.
- 10% para países de renta media alta, con una tasa de descuento del 6%.
- 10% en préstamos para instituciones multilaterales, con una tasa de descuento del 5% para instituciones globales y bancos de desarrollo y 6% para otras organizaciones, incluyendo organismos sub-regionales.

¹³⁶ Los proyectos multipaís que involucran a Perú bordean los 3000 millones de euros y aquellos que incluyen a Ecuador los 2000 millones de euros (LAIF 2020a, 2020b).

reporte de EURODAD (2013, 12) mencionado en la sección anterior, hace referencia a la preocupación de que los beneficiarios no toman la decisión final sobre su destino político. Al respecto, una funcionaria de la CAF que trabaja con programas LAIF, mencionó lo siguiente cuando fue consultada sobre quién define las prioridades del desarrollo:

Lo que pasa muchísimo en Perú, es que como hay un desconocimiento técnico brutal y abismal, muchas autoridades o bueno muchos alcaldes, cuando llegan a decir sus propuestas dicen cualquier cosa, algo que les suena. Por ejemplo, hay mucho tránsito...aquí voy a poner una carretera. Bueno, a lo mejor si tienes un modelo de transporte [refiriéndose a la situación contraria y planificada desde la CAF], sabes que, si pones ahí una carretera, el tránsito va a empeorar. Entonces, lo que tienes que hacer es... no sé... poner una línea de autobús en esa zona. O ahí tienes mucho tráfico porque resulta que no tienes circunvalación que evite que los camiones pasen por la ciudad. Ese ejercicio de *Master Plan* [instrumento de planificación de transporte] es lo que permite [...] mucho después de que nosotros nos hayamos ido, [que] todavía sigan pudiendo utilizar esas herramientas, y eso creo que es bien importante (entrevista a funcionaria de la CAF, Lima, 21 de febrero de 2020).

Un segundo entrevistado de la misma institución respondió que también existen procesos de consultas con actores locales, pero que la respuesta técnica viene principalmente de la CAF. En sus propias palabras “[...] esto es lo que hacen todos los multilaterales” (entrevista a funcionario de la CAF, Lima, 19 de febrero de 2020). Es difícil identificar hasta qué punto son los actores locales quienes definen sus políticas o si los procesos de consulta resultan una forma de justificar las intervenciones planificadas desde los mismos financiadores.

Sobre este mismo tema, una oficial del Banco Alemán de Desarrollo (KfW) en Perú comentó lo siguiente:

Nosotros tenemos una relación continua con el Ministerio de Transporte, entonces la participación en el sector de transporte urbano ha ido creciendo con el tiempo, y la posibilidad de obtener estos fondos LAIF [donaciones] era una oportunidad muy atractiva. Entonces, nos acercamos al Ministerio para decir hay estos fondos ¿les interesa? Bueno, tenemos que participar, tenemos que hacer una nota conceptual, [...] para explicarles qué cosa es y cómo funciona. Entonces, el Ministerio, a través del Viceministro de Transportes, emitió una comunicación de interés y ellos presentaron...bueno se presentó de manera conjunta la nota conceptual. Porque obviamente en sociedad tiene mucho más respaldo, porque nosotros no vamos a venir decirles te vamos a dar esto o hagan esto. Porque al final de cuentas ellos son los beneficiarios finales del trabajo (entrevista a funcionaria de KfW, Lima, 19 de febrero de 2020).

La persona entrevistada muestra como un consenso el proceso de toma de decisiones, en donde el Banco de Desarrollo Alemán (KfW) facilita el acceso a oportunidades de financiamiento. Es común que la influencia de los financiadores en los procesos de endeudamiento se identifique como neutra o técnicamente necesaria. La misma persona comenta que a partir del relacionamiento con agencias de desarrollo como KfW, se creó una Política Nacional de Transporte Urbano y una Dirección dentro del Ministerio de Transporte para trabajar en estos temas (entrevista a funcionaria de KfW, Lima, 19 de febrero de 2020). Uno de los ejes prioritarios de intervención del KfW es el de transporte.

Las capacidades de endeudamiento son otro aspecto que no se toma en consideración en los créditos mixtos. Perú ha tenido en la última década niveles de endeudamiento menores que Ecuador, por debajo del techo legal del 30 % del PIB (Consejo Fiscal de Perú 2021). Del 2010 al 2016 la deuda pública peruana no superó el 23,6% del PIB nacional y en el año 2019 se situó en el 26,4% (Banco Mundial 2022; Ministerio de Economía y Finanzas del Perú 2020, 5). Un bajo porcentaje de endeudamiento hace que el riesgo país sea pequeño y que Perú pueda pedir recursos a menores tasas de interés que las de Ecuador, e incluso negociar las condiciones de los créditos internacionales. Hay tramos de la deuda con instituciones multilaterales que Perú adquiere en su propia moneda, en soles, con lo cual reduce su vulnerabilidad frente a una posible apreciación del dólar o el euro (entrevista a funcionario del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, Lima, 26 de febrero del 2020).

En la última década, Ecuador ha sido menos prudente que Perú al momento de endeudarse. Su deuda pasó del 15,1% en marzo de 2010 al 53,2% en diciembre de 2019 (Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador 2019b, 2019a, 9). Este monto supera el límite constitucional del 40% del PIB, que el país alcanzó en el 2017. Es probable que desde años anteriores Ecuador haya superado el endeudamiento permitido en su normativa, debido a que la metodología de cálculo antes del 2019 no tomaba en cuenta la deuda interna con gobiernos autónomos por desembolsos no realizados desde el gobierno central, la deuda del Estado con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y la preventa de petróleo a cambio de créditos con China (Estevez 2021, 279).

A pesar del endeudamiento creciente del país, la UE implementó sus primeros paquetes de créditos mixtos desde el año 2014. Como se muestra anteriormente, el monto apalancado en créditos es mayor a los 760 millones de euros, y existen iniciativas que aún se encuentran en fase de aprobación. La mayoría de propuestas de créditos mixtos en el país fueron posteriores al 2017 en que el país empezaba ya a atravesar dificultades económicas (LAIF 2020a). La

deuda de Ecuador se incrementó, entre otras razones, debido a la caída internacional de los precios del petróleo y un terremoto en la provincia de Manabí en el año 2016. De manera independiente a las capacidades de pago de Ecuador, se espera que los créditos mixtos que acompañan a los programas LAIF se incrementen en los próximos años.

En el 2018, la UE publicó la primera propuesta del Marco Financiero Plurianual (MFP) en el que hace referencia al Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDICI o NDICI por sus siglas en inglés), conocido también como Europa Global. IVDICI pretende colocar 89,5 mil millones de euros para apalancar recursos adicionales de financiamiento para el período 2021-2027 a nivel global.¹³⁷ Este fondo destinado para créditos mixtos representa el 72,8% del presupuesto de acción exterior de Europa. La cooperación o donaciones con otros países y territorios está planificada en 500 millones de euros, a lo que se suman 11 mil millones de asistencia humanitaria (Comisión Europea 2018a).¹³⁸ A excepción de la ayuda humanitaria, la cooperación en la nueva programación será principalmente crediticia. Al respecto, la Confederación Europea de ONG de Desarrollo (CONCORD por sus siglas en inglés) mencionó lo siguiente:

La propuesta se basa en combinar la ayuda con los préstamos con un enfoque “único para todos” a pesar de la débil y controvertida evidencia de que esto generará la inversión necesaria para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y no dejar a nadie atrás. CONCORD cree que la ayuda para el desarrollo no debe desviarse para garantizar las inversiones del sector privado y las instituciones financieras de la UE (CONCORD 2022).

6.3.2 Gobernanza contractual, alianzas público privadas y goteo hacia arriba

El modelo de gobernanza de la ayuda atada funciona como acuerdos para la provisión de bienes colectivos o públicos y se conoce también como gobernanza contractual (Tan 2019, 301). La responsabilidad de provisión de este tipo de bienes ya no se considera un menester exclusivo de los gobiernos, por lo que se da mayor protagonismo a actores privados. Los gobiernos nacionales son los encargados de gerenciar los acuerdos con los proveedores privados.

La nueva mirada de gobernanza de la cooperación ha empezado a cambiar las dinámicas y arquitectura institucional de la ayuda en Perú y Ecuador. En ambos contextos se la

¹³⁷ El anterior Marco Financiero Plurianual de la UE fue planificado para el período 2014-2020.

¹³⁸ La propuesta del 2018 fue modificada y aprobada en el 2021. El monto de 70, 8 mil millones se aprobaron finalmente para NDICI, correspondientes al 71,9% de los recursos del acción exterior europea (Parlamento Europeo 2021, 5–6)

cooperación ha comenzado a dar cabida a actores privados en la ejecución de recursos y obras. En las cumbres de Madrid (2002), Guadalajara (2004), Viena (2006), Lima (2008) y Santiago (2015), la UE manifestó su interés en el fomento de las inversiones en áreas como energía, transporte, telecomunicaciones, entre otros, que abrieron la puerta para que empresas europeas puedan participar en licitaciones públicas en Latinoamérica.

El sistema de alianzas con actores privados empezó a modificar el conjunto de verdades construidas y establecidas por los donantes. Al respecto, Lemus (2017, 29) menciona lo siguiente:

Las prácticas de la CID [Cooperación Internacional para el Desarrollo] son aceptadas en la medida en que son vistas como modelos de racionalidad, lo cual es necesario para que dichas prácticas sean consideradas “verdaderas”. Así, la aprobación de estas prácticas depende de que sean concebidas como parte de un régimen preponderante de verdad.

En el caso ecuatoriano se instauró un nuevo mecanismo de cooperación, que hasta entonces no había sido utilizado por la UE.¹³⁹ Los primeros recursos de LAIF asignados al país llegaron en el 2016 a través del Proyecto de Irrigación Tecnificada para Pequeños y Medianos Productores Agrícolas —PIT— (LAIF 2022b). Esta fue la primera asignación individual para Ecuador, a pesar de que otros proyectos que incluyen a varios países de la región (multipaís) ya habían iniciado su ejecución desde el 2011.

El nuevo mecanismo regional no requirió de la formalidad de las negociaciones bilaterales, sino de acuerdos de financiación directos con las entidades encargadas de la aprobación del financiamiento y ejecución de proyectos. En la iniciativa PIT, AECID, la Comisión Europea y el Banco Mundial tuvieron acercamientos con el Ministerio de Agricultura, Acuacultura, Ganadería y Pesca (MAGAP) y el Ministerio de Finanzas del Ecuador, sin hacerlo por vía diplomática, a través de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional del Ecuador (SETECI) y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MRREE), como en las negociaciones bilaterales de cooperación. El cambio en el proceso de negociación de fondos otorgó a los financiadores la posibilidad de colocar recursos con mayor rapidez.

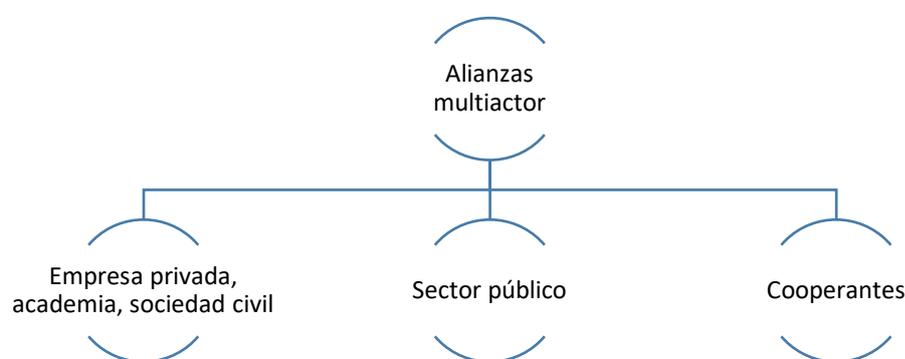
En Perú, no solo se introdujo el *blending* como mecanismo financiero a través de LAIF, sino que la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) comenzó a reinventarse para trabajar con actores privados. En el documento publicado por la APCI llamado “Las alianzas

¹³⁹ Hay registros de que la cooperación alemana había iniciado operaciones de créditos mixtos en la provincia de Tungurahua antes del 2014, destinados a programas de riego.

multiactor de la cooperación internacional para el desarrollo sostenible” del 2017, se incluye a las empresas privadas como actores clave del sistema de ayuda internacional (APCI 2017, 6). El cambio en la dinámica de la ayuda responde a las demandas y llamamientos de cooperar con actores privados, establecidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Agenda sobre el Financiamiento para el Desarrollo de Addis Abeba del 2015 y las políticas europeas de ayuda para el desarrollo.¹⁴⁰ En Perú, la gobernanza contractual se convirtió en la nueva política pública de la cooperación internacional.

Las alianzas multiactor también constan en la “Declaración de Política de Cooperación Técnica Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú” del 2019.¹⁴¹ El esquema de trabajo planteado tiene una estructura similar a la de LAIF, tal como se puede evidenciar en el gráfico 6.4.

Figura 6.3. Detalle de los actores que conforman las alianzas multiactor



Fuente: APCI (2017, 25)

Aunque LAIF se enfoca en inversiones y movilización de recursos, en realidad ha abierto las puertas para las alianzas público privadas. Varios de los proyectos financiados tanto en Perú como en Ecuador cuentan con fondos de donaciones para elaborar propuestas técnicas, acompañamiento, estudios de planificación y pre-inversión, previos a la asignación de un crédito de bancos de desarrollo y agencias de cooperación. Al respecto Miró (2018, 149) menciona lo siguiente:

¹⁴⁰ La primera referencia a las Alianzas Multiactor en la cooperación se hizo en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente de 1972 (APCI 2017, 40)

¹⁴¹ Resolución 007 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú del 7 de enero de 2019.

La ayuda para el desarrollo junto con el comercio y la inversión, se consideran como dimensiones interrelacionadas (en lugar de separadas como en las modalidades de ayuda tradicionales), y la combinación de estos factores constituye ahora la nueva política de cooperación para el desarrollo.

Es común que en los procesos de realización de estudios e implementación de obras de la ayuda atada participen empresas europeas. La concesión de la construcción de la Línea 2 del Metro de Lima se otorgó al consorcio entre dos empresas españolas y una peruana, que son el Grupo FCC, ACS y COSAPI (El- Economista 2016). Esta es una de las iniciativas del “Programa de mejoramiento del transporte público”, liderado por la KfW y cofinanciado por la CAF, que cuenta con fondos no reembolsables de la UE para asistencia técnica. El mismo consorcio también participará en la realización de estudios de factibilidad para las líneas 3 y 4 del metro. Solo el monto de la concesión de la línea 2 asciende a 3,9 mil millones de euros (Grupo FCC 2014). Además de KfW y CAF, la AFD había asignado un crédito anterior para esta misma iniciativa por una cantidad de 120,4 millones de euros (El- Economista 2016).

Otro ejemplo de los proyectos financiados en Perú es la construcción del troncal del Sistema de Transporte Integrado de Arequipa. Para este proyecto se asignó 1,34 millones de dólares de donaciones de LAIF y se estima que se requerirán 550 millones en créditos (Mobilitas 2021). Parte de la financiación proviene de la AFD, y para el estudio de pre- inversión se ha seleccionado al consorcio ARTELIA (Francia), INGEROP (Francia), TAYRET (España) y Ernst & Young (Reino Unido). El proyecto comprende la creación de carriles exclusivos y compartidos en la ciudad por donde circularán metrobus de 12 metros, tomando como referencia sistemas de transporte como los de Montpellier o Estrasburgo en Francia (COTADU 2017).

En el caso de Ecuador, la empresa alemana GOPA INFRA participó en la consultoría del “Préstamo Marco para la Reconstrucción para el Terremoto”. Los servicios contratados se realizaron por 2,19 millones de euros de donaciones, e incluyen a la empresa AGRER S.A.-N.V. de Bélgica y a TYPESA de España. El consorcio está encargado de proveer asistencia técnica en actividades administrativas, de planificación y comunicación, relacionadas con las actividades del proyecto en la provincia de Manabí (GOPA INFRA 2022). Al ser etapas iniciales de la financiación será importante analizar a quién se adjudica la implementación de obras y contratos, por un monto de 163,2 millones de euros y los aportes de donaciones de la Comisión Europea por 7,2 millones de euros (LAIF 2020a).

Las empresas mencionadas tienen varios años de experiencia en la provisión de servicios al sector público. Inicialmente, sus operaciones se centraron en Europa y en los años 80 comenzaron con un proceso de internacionalización y expansionismo, que coincide con el giro neoliberal a nivel internacional (Grupo FCC 2022, 6; Grupo TYPESA 2022). A través de los créditos de la UE, algunos gigantes europeos han podido acceder a la provisión de servicios públicos en Perú y Ecuador. La nueva dinámica de la cooperación para el desarrollo hace posible la existencia de contraflujos o goteo de recursos hacia arriba, de los beneficiarios a los financiadores. “Los donantes se ayudan a sí mismo” (Sogge 2015, 2).¹⁴²

A pesar de que no existen condicionamientos directos, las agencias europeas y la banca multilateral tienen influencia en la toma de decisiones sobre los contratos. Por ejemplo, AECID y el Banco Mundial siguen procesos similares para la adjudicación de obras. Al respecto, las “Normas de Contrataciones con Préstamos del BIRF y de la AIF de enero de 2011” mencionan lo siguiente en el apéndice 1, numeral 2, literal c:¹⁴³

Una vez recibidas y evaluadas las ofertas y antes de adoptar una decisión final sobre la adjudicación, el Prestatario debe presentar al Banco, con antelación suficiente para permitir su examen, un informe detallado (preparado por expertos aceptables al Banco, si así lo solicita) sobre la evaluación y comparación de las ofertas recibidas, (para cada etapa en el caso de licitación a dos etapas y contratos marco) junto con las recomendaciones para la adjudicación y cualquier otra información que el Banco razonablemente solicite. Si el Banco determina que la adjudicación propuesta no está de acuerdo con el Convenio de Préstamo y/o el Plan de Adquisiciones de Contrataciones, debe informar en forma expedita de ello al Prestatario e indicando las razones de dicha determinación. De otra manera, el Banco debe emitir “no objeción” a la recomendación de adjudicación del contrato. El prestatario debe adjudicar el contrato sólo hasta después de haber recibido la “no objeción” del Banco.

El Banco de Desarrollo Alemán (KfW) tiene criterios similares de no objeción en su “Guía para adquisiciones” (2019, 14–15). Tanto las instituciones multilaterales como las agencias de cooperación europeas pueden aprobar o vetar los procesos de contratación realizados con los recursos de donaciones y créditos.

¹⁴² Un estudio realizado por la Universidad de Gotingen sobre la cooperación de los países de la OCDE de 1998 al 2004 indica que por cada dólar de ayuda invertido se incrementaron en 2,15 dólares las exportaciones (Sogge 2015, 12–13).

¹⁴³ BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) del Banco Mundial; AIF: Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial.

En esta sección no se analizan los riesgos o desventajas derivados de la utilización del *blending* sobre temas ambientales, gastos de intermediación, cambios de moneda, dificultades políticas y sociales, entre otros (Havemann, Negra y Werneck 2020, 1287). Tampoco se estudian las capacidades diferenciadas que pueden tener los gobiernos de Perú y Ecuador para dirigir los acuerdos contractuales establecidos, en situaciones como incumplimiento de contratos o violaciones a derechos humanos. Al respecto, Tan (2019, 317–318) plantea dudas de la eficacia que podría tener el Defensor del Pueblo del Banco Mundial o el Mecanismo de Quejas del Banco Europeo de Inversiones (BEI). En el segundo caso, cuando no existe una resolución del BEI se puede pasar al Defensor de la Unión Europea. Al participar distintas entidades en la financiación de un proyecto, la gobernanza de los acuerdos puede resultar compleja.

El 26 de junio del 2014, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, mediante resolución 26/9 decidió crear un grupo de trabajo para tratar temas relacionados con las transnacionales y posibles violaciones a derechos humanos. Estados Unidos no participó del grupo de trabajo y la Unión Europea dilató los consensos a través de largos procedimientos de consultas (Carrasco- Miró 2018, 160). Los riesgos del *blending* son un tema que queda abierto para futuras investigaciones en los casos de Perú y Ecuador.

6.4 Conclusiones parciales

Las preguntas planteadas al inicio de este capítulo fueron ¿cuáles son los intereses que están detrás del nuevo mecanismo financiero? y ¿qué papel tiene el *blending* en la economía política de los países beneficiarios?

En relación a los intereses, el *blending* resulta una forma de subsidiar las exportaciones de los donantes y prestamistas. Las grandes potencias incluso compiten por colocar sus créditos a nivel internacional, por lo que los acuerdos sobre este tema en la OCDE con frecuencia han sido incumplidos. En las últimas décadas, se han mantenido los créditos mixtos como una de las principales fuentes de subvención de empresas europeas y de países del Norte.

A pesar de ser un mecanismo de financiación que ha existido desde hace más de un siglo, la UE acaba de incorporar los créditos mixtos como parte de su accionar a partir del año 2008. Desde entonces se crearon las llamadas Facilidades de Inversión para distintos contextos geográficos, incluyendo LAIF para Latinoamérica. A través de esta instancia, la UE asigna donaciones que se combinan con créditos de agencias de desarrollo europeas y bancos

multilaterales. En la actualidad, los créditos ligados al *blending* superan con creces a la cooperación no reembolsable europea.

Tanto a nivel latinoamericano como en Perú y Ecuador, los créditos mixtos han abierto la puerta para que empresas europeas puedan acceder a la prestación de servicios públicos. Uno de los casos más relevantes mencionados en este capítulo es el del Metro de Lima, en el que con financiamiento de donaciones de LAIF y créditos de KfW y CAF, se ha otorgado la ejecución de la obra a dos empresas españolas y una peruana por cerca de 3,9 mil millones de euros. Información presentada por autores como EURODAD (2011, 17) y Sogge (2015, 2) en este capítulo muestran que los donantes de la OCDE con frecuencia realizan contrataciones con proveedores de sus países. La cooperación en este sentido es útil para hacer que los recursos de las donaciones vuelvan a los mismos cooperantes.

Al ser la UE el donante más grande a nivel global, la misma dinámica y arquitectura de la cooperación internacional ha empezado a cambiar con la introducción de créditos mixtos. Como se menciona anteriormente, este tipo de créditos priorizan la participación de actores privados en la provisión de bienes públicos. Receptores de ayuda internacional como Perú y Ecuador comenzaron a trabajar con el *blending* a través de los programas financiados por LAIF, y en el caso peruano se desarrolló una política de cooperación que prioriza el trabajo con actores privados. El cambio de las prioridades y de la estructura de la cooperación en los países beneficiarios da respuesta a la pregunta de las implicaciones del *blending* en la economía política de los beneficiarios.

Este estudio cubre los primeros programas de créditos mixtos en Perú y Ecuador, pero se considera importante avanzar con un análisis más profundo, tanto de los intereses como de los riesgos que conlleva la utilización de este mecanismo crediticio. Algunos de los problemas identificados son la falta de atención a las capacidades de endeudamiento de los beneficiarios y la jerarquía para la identificación de prioridades. Ecuador ha pasado ya el techo constitucional de endeudamiento y continúa recibiendo créditos combinados con donaciones europeas.

Conclusiones finales

En esta investigación se analiza la pregunta ¿cuál es el rol de la cooperación de la Unión Europea en la construcción de la gobernanza político económica de la subregión andina? De manera particular se estudian los casos de la Comunidad Andina de Naciones, Perú y Ecuador de 2007 al 2019. Ya que la cooperación europea tiene un papel marginal en términos financieros (menos de un punto porcentual en el PIB de los países andinos), se abre el debate sobre cuál es su razón de ser y funcionalidad histórica. En los seis capítulos de este trabajo doctoral se cuestionan las intenciones altruistas de la cooperación y se concibe a la ayuda como una herramienta de gobernanza, expansión hegemónica e influencia. Cox (1986, 124) menciona que “la teoría siempre es para alguien y tiene algún propósito”, por lo que se aspira comprender que hay detrás del conjunto de las racionalidades creadas por el donante y replicadas por la ortodoxia académica para justificar la arquitectura actual del sistema de cooperación.

Para desarrollar este trabajo se recurre a la metodología crítica desarrollada por Robert Cox, quien cuestiona la falta de historicidad de los estudios de Economía Política Internacional. El autor considera que la realidad proviene de procesos socialmente construidos, por lo que más allá del altruismo europeo se encuentra la construcción de imaginarios, consensos y estándares sobre la cooperación y las relaciones internacionales. En este sentido, hay muchas ideas sobre la ayuda europea que con el pasar del tiempo han dejado de cuestionarse y se han vuelto el sentido común de la cooperación, tales como el enfoque de mercado que subyace a los programas implementados, las relaciones jerárquicas entre donante y receptores, así como el mismo sobredimensionamiento de la importancia de la ayuda internacional en los países andinos. En este trabajo doctoral se muestra la ambivalencia entre los discursos altruistas de la UE y sus intereses.

El método de estructuras históricas de Cox ha sido útil para identificar períodos en los que dominan algunas ideas sobre la cooperación y el desarrollo de la UE con los países andinos. Es así que en los años 80 empezó a impulsarse la apertura comercial ligada a los preceptos del liberalismo económico. Del 90 al 2006 cobraron importancia ideas como el regionalismo abierto, las asociaciones de libre comercio; y las intervenciones sociales con prudencia fiscal. A partir del 2007, el bloque europeo hizo énfasis en los créditos vinculados a la cooperación, a lo que se conoce como financiarización de la cooperación. En cada una de estas etapas han existido distintos imaginarios sobre las relaciones internacionales y la cooperación, y en ocasiones movimientos contrahegemónicos en contra de la liberalización comercial.

Las conclusiones a continuación presentan los principales hallazgos de este estudio. La respuesta a la pregunta planteada es analizada en torno a conceptos, discursos y estadísticas. Debido a que la investigación busca entender los procesos de la ayuda europea, a lo que la economía política de Cox identifica como teorías críticas, no se realizan recomendaciones de política pública. Al respecto el autor menciona que “la teoría crítica permite una opción normativa en favor de un orden social y político diferente al orden prevaleciente, pero limita el margen de opciones a los órdenes alternativos que son transformaciones viables del mundo existente” (Cox 1986, 128). El mismo autor identifica que un cambio en el orden mundial es un tanto utópico. Las recomendaciones sobre los cambios sociales son algo que abordan las teorías para resolver problemas y los estudios positivistas de la ayuda internacional. Sin embargo, los resultados de la investigación pueden ser utilizados como un insumo para futuras investigaciones centradas en mejorar la eficacia y eficiencia de la cooperación europea.

En el capítulo 1, se realiza una revisión del marco teórico y conceptual de la propuesta, así como el papel de la UE en la gobernanza global. Aquí se complementan los análisis neogramscianos realizados por Cox, con los de autores más contemporáneos como los de Peng (2018), Jackupec (2015, 2018), Hettne y Ponjaert (2014), entre otros. Mientras Cox analiza de manera sistémica las relaciones internacionales, el estudio presentado se enfoca específicamente en la ayuda para el desarrollo. La cooperación es uno de los ámbitos de la política exterior de la UE, entre los que también están el comercio, la seguridad, la diplomacia, entre otros. A continuación, se desarrollan los principales conceptos investigados.

Orden mundial, hegemonía y gobernanza

El concepto de orden mundial ha sido analizado desde varios enfoques teóricos como el neorrealismo, constructivismo, neogramscianismo, entre otros. En términos muy generales se considera al orden mundial como el espacio en donde varias potencias cooperan y compiten. También está relacionado con el posicionamiento que tienen dichas potencias (en un sistema que no está libre de jerarquías) y las ideas dominantes en el ámbito global. Mientras la ortodoxia académica justifica la existencia de jerarquías, por medio de teorías como el neoliberalismo institucional o el realismo, los estudios críticos se centran en las asimetrías sistémicas y el poder.

Las discusiones teóricas de Cox sobre el orden mundial hacen referencia al dominio material e ideológico de Estados Unidos durante el siglo XX. La supremacía estadounidense en temas económicos, políticos, securitarios e ideológicos es conocida como hegemonía. Aunque durante mucho tiempo Estados Unidos tuvo gran control e influencia sobre el resto de actores del sistema internacional, existen en la actualidad nuevos competidores y potencias que ocupan diferentes nichos de poder. Cabe mencionar que Cox no se enfoca en el período más reciente de la historia, en que actores como la UE, China y otras potencias emergentes han empezado a ocupar espacios privilegiados del tablero global.

Es por esta razón que se introduce el concepto de gobernanza, entendido como el liderazgo ejercido en un ámbito o ámbitos específicos, como el de la cooperación internacional. La diferencia entre hegemonía y gobernanza es que la primera es sistémica y la segunda es de carácter sectorial. Con frecuencia se utiliza el concepto de gobernanza desde una mirada benévola, como lo hacen los autores Rosenau y Czempiel (1992, 2-3), quienes justifican el ejercicio del liderazgo o autoridad debido a la ausencia de un gobierno único a nivel global. Sin embargo, las miradas críticas de este concepto como las de Sinclair (2012, 15) y Stone (2017) identifican que tal concepto está relacionado con los intereses y las relaciones de poder. Esta investigación se centra en la mirada crítica de la gobernanza.

Ideologías de la cooperación y gobernanza multinivel

Al tener la hegemonía y la gobernanza componentes no solo materiales sino ideológicos, se estudian también las ideas dominantes sobre el desarrollo. Desde los años 70 y 80, las ideas impulsadas por países occidentales han estado relacionadas con políticas de mercado y con la profundización de preceptos liberales. El enfoque conocido como neoliberalismo o Consenso de Washington se centra en la creación de nuevos mercados, entre los que están los bienes públicos, las patentes y los servicios financieros.

Un aspecto que resulta llamativo en los análisis presentados es que la UE nunca ha dejado de implementar políticas proteccionistas, pero el discurso que maneja con sus socios andinos ha sido el de la liberalización comercial. En esta disertación se estudian paralelamente las políticas de comercio y cooperación europeas, ya que sobre los principios liberales del desarrollo se han implementado programas de ayuda internacional. La cooperación desde los años 90 ha sido complementaria a la implementación de políticas de mercado globales, ya sea a través de condicionamientos directos o de recomendaciones de buenas prácticas. En este

sentido, la ayuda internacional tiene un rol de configuración ideológica y de soporte al sistema neoliberal.

A pesar de que hay momentos en que el bloque europeo ha cooperado de manera muy cercana con el hegemon dominante, en una suerte de orden que suele verse como la hegemonía de occidente frente a oriente, también hay etapas en que resalta la competencia entre ambos actores. Esto ha ocasionado pequeñas rupturas o matices en la ideología liberal, con implicaciones significativas en la economía política de los países del Sur. Un ejemplo de ello es el apoyo europeo para la construcción de regiones, como la Comunidad Andina, y la búsqueda de acuerdos de comercio interregionales que excluyen al resto de actores del sistema. Otro ejemplo es la utilización de paquetes de ayuda atada a créditos, con la condición de que los beneficiarios adquieran bienes y servicios de exportadores europeos. Son precisamente estos aspectos los que se analizan a profundidad en este trabajo doctoral y que constituyen un aporte a los análisis realizados por Cox, centrados principalmente en el liberalismo y capitalismo estadounidense.

Además de los fines desarrollistas, la cooperación ha servido para legitimar la presencia internacional de la UE en el contexto andino. Hay un concepto que se toma de la sociología de Bourdieu en este trabajo que es el de *illusio* o ilusión (similar a los conceptos de despolitización y economía moral analizados en este trabajo), que indica que la ayuda puede funcionar como una cortina de humo frente a otros aspectos relevantes de la Economía Política Internacional, como el comercio. Las negociaciones comerciales entre la UE y los países andinos han estado siempre acompañadas de la asignación de recursos de cooperación. A pesar de su reducido aporte financiero, las donaciones contribuyen a la construcción de una imagen benevolente de la UE, como un actor que se preocupa de temas que van más allá del comercio. Existe una mezcla ideológica de fines sociales con aperturismo comercial, que forma parte de un proceso de construcción de ideas e imaginarios.

Adicionalmente, parte de las intervenciones de la UE en la subregión andina han sido desarrolladas en distintas esferas o estratos de intervención. Este es otro de los aportes de la presente investigación, ya que se analiza la cooperación tanto a nivel regional como con los países de la subregión andina. Una presencia en distintos espacios permite a la UE relacionarse estratégicamente con diversos actores y tener una mayor influencia. A esto se conoce como gobernanza multinivel, a través de la cual la cooperación europea cumple un rol estratégico y de inserción global. Parte de esta forma de gobernanza consiste en el apoyo a

procesos de integración regional, como los de la Comunidad Andina y Mercosur, lo cual se analiza con mayor detenimiento en los dos siguientes capítulos.

En el capítulo 2 se estudian los primeros años de las relaciones entre la parte europea con la subregión andina. El capítulo empieza con un análisis del contexto global, en que la cooperación internacional es utilizada como herramienta hegemónica de las grandes potencias, para legitimar las ideas sobre el orden mundial, para cooptar a países periféricos, y para absorber ideas contrarias a las del orden establecido (Cox 1983, 122). Tanto Estados Unidos como el bloque europeo se han servido de la ayuda internacional para perseguir sus intereses y para insertar sus ideas de cómo funcionan la economía y la política a nivel global. Desde los años 60, la Comunidad Europea empezó a cooperar con sus ex colonias de África, Caribe y el Pacífico (ACP), a través de los acuerdos de cooperación y comercio, conocidos como Yaoundé, Lomé y Cotonou (el último a partir del 2000). La parte europea se benefició ampliamente de este tipo de instrumentos ya que pudo mantener el acceso a materias primas agrícolas y mineras a bajo costo, así como introducir sus productos industrializados en nuevos mercados. Los acuerdos también favorecieron a empresas extractivistas y agrícolas de Europa localizadas en el continente africano, y estuvieron acompañados de la asignación de fondos de cooperación.

En los años 70 y 80, la Comunidad Europea empezó a cooperar con los países andinos. Una de las primeras formas de cooperación consistió en la reducción de aranceles para la exportación de algunos productos a través del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). A pesar de las ventajas ofrecidas, el SGP resultó ser bastante restrictivo para el comercio con Europa. Durante las dos décadas mencionadas apenas el 10 % de las exportaciones de los países andinos utilizaron las preferencias otorgadas por la parte europea (Estay y Sotomayor 1992, 91). La ayuda para el desarrollo fue entonces una herramienta que permitió otorgar concesiones y construir relaciones en base a un sistema arancelario bastante restrictivo.

Las concesiones estuvieron acompañadas de pequeños paquetes de cooperación para el desarrollo destinados a temas productivos. Aunque los fondos asignados fueron mucho menores que en los países africanos, permitieron el inicio del expansionismo de la Comunidad Europea en el contexto andino. Es por esta razón que se considera que la cooperación europea ha sido parte de una estrategia de inserción internacional. Al respecto, Hettne y Ponjaert (2005) mencionan: “una presencia más fuerte implica una mayor capacidad de acción”.

Con el nuevo acercamiento hacia contexto latinoamericano y andino se incrementaron los servicios financieros ofertados por Europa. Latinoamérica llegó a absorber casi la mitad de la deuda privada del mundo en la década de los 70 e inicios de los 80, proveniente principalmente de Estados Unidos, Europa y Japón. En aquel entonces, la deuda los países andinos creció cerca de cuatro veces (Bertola y Ocampo 2010, 217–218), lo cual produjo un endeudamiento excesivo y la llamada década perdida en temas de desarrollo. La ayuda internacional fue de la mano de la apertura de mercados financieros en los países andinos.

De manera paralela, iniciaron los programas de cooperación interregionales, con algunos actores de Latinoamérica, incluyendo el entonces Pacto Andino. El apoyo a procesos de integración regional le dio a la cooperación europea un rol de reconfiguración del orden westfaliano. El Pacto, que posteriormente se llamaría Grupo Andino y luego Comunidad Andina, trató de emular la estructura y funcionamiento de la Comunidad Europea, para lo que recibió recursos de cooperación internacional y asistencia técnica. La diferencia con el multilateralismo impulsado por Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial fue que el apoyo europeo para la construcción de regiones requería de supranacionalidad, construcción de agencia y cesión de soberanía para la toma de decisiones conjuntas. La cooperación a nivel regional ha contribuido al rediseño y cambio del orden mundial.

En el capítulo 3 se profundiza el análisis de la cooperación entre regiones. Además de la CAN, otro de los organismos regionales sudamericanos que recibió recursos de ayuda europea fue Mercosur. La cooperación tuvo un rol de legitimación de ambas regiones, que tuvieron acceso a espacios de diálogo y relacionamiento con otros actores europeos. Las agencias de cooperación de los gobiernos de España y Finlandia empezaron a cooperar con la Comunidad Andina. Lo mismo ocurrió entre Alemania y Mercosur. Al contrario, quienes tenían una mirada distinta de la política económica europea, como UNASUR y el ALBA, quedaron fuera de los programas de asistencia. Aquello muestra que la UE puede otorgar agencia y protagonismo a otras regiones (*actorness*) en el contexto internacional, y que a la vez puede quitar actoría a quienes no comparten su ideología e intereses.

A partir de los años 90, la parte europea impulsó un modelo de regionalismo relacionado a las políticas de mercado en los países beneficiarios conocido como regionalismo abierto. Este tipo de regionalismo pretendía fortalecer la integración comercial al interior de las regiones apoyadas, para que en un segundo momento suscriban un acuerdo de libre comercio con la

UE. La parte europea desplegó recursos de cooperación para fortalecer la normativa y políticas administrativas en la Comunidad Andina previos a la apertura comercial.

Además, parte del diseño institucional de la CAN y de sus políticas sociales fueron transferidas desde el viejo continente. No es una coincidencia que la Comunidad Andina cuente con una Secretaría, un Tribunal Andino de Justicia, un Parlamento Andino, un Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, por mencionar algunos ejemplos. El bloque europeo incide en qué tipo de diseño político pueden tener los actores regionales, llegando a permear la misma estructura organizativa. Por esta razón suele decirse que tanto la CAN como Mercosur han sido creadas a imagen y semejanza de la UE.

La cooperación europea también sirvió para compartir algunos valores. La cláusula democrática fue incorporada a los acuerdos de cooperación con la Comunidad Andina y Mercosur, y en el año 2000 se creó el “Compromiso Andino por la Democracia”. También se compartieron valores como la cohesión social y la promoción de los derechos humanos a través de los programas de cooperación. La ayuda europea ha sido un instrumento útil para fijar estándares en el proceso de integración andino.

A inicios del siglo XXI empezó la negociación de acuerdos interregionales con la Comunidad Andina y Mercosur. A pesar de que los acuerdos entre regiones estaban ligados al Art. XXIV de la Organización Mundial del Comercio (OMC), tales instrumentos resultaron excluyentes para quienes estaban fuera de los mismos.¹⁴⁴ Aquí se introdujeron algunos temas que no pudieron ser negociados en la Ronda de Doha, como la propiedad intelectual y compras públicas (Acosta 2012, 75). Es por esta razón que el apoyo a los regionalismos sudamericanos es considerado como una guerra de posición en términos gramscianos frente a la hegemonía estadounidense (Cox 2016, 141–142). Se dio una especie de competencia sin que haya existido una confrontación directa, bajo la misma estructura comercial utilizada por el hegemon dominante.

Cabe mencionar que las negociaciones de un acuerdo comercial con la Comunidad Andina no prosperaron debido a las diferentes posturas políticas de los países de la CAN. El surgimiento de fuerzas políticas en contra del libre mercado en Ecuador y Bolivia, evitaron que se firme un acuerdo entre bloques. Por esta razón y haciendo uso de sus nexos en distintos niveles (gobernanza multinivel), la UE decidió negociar directamente con los países de la región, de

¹⁴⁴ Quienes quedan fuera de los acuerdos de libre comercio con la UE, están sujetos a las concesiones arancelarias unilaterales, a través del Sistema Generalizado de Preferencias. La UE puede suspender dichas concesiones de considerarlo necesario.

manera bilateral, a través del instrumento conocido como Acuerdo Multipartes. Dicho instrumento fue suscrito por Colombia y Perú en el 2012. Ecuador cambió su postura frente al acuerdo en el 2016, cuando se sumó a la iniciativa (la anexión de la parte ecuatoriana entró en vigencia en el 2017). Las negociaciones comerciales fueron acompañadas por un incremento de los recursos de cooperación, por lo que la ayuda de alguna muestra una doble cara de la política exterior europea, en donde existen intereses comerciales y sociales a la par.

Tras el fallido intento de alcanzar un acuerdo entre regiones, la UE cesó casi de inmediato sus programas de cooperación con la Comunidad Andina. Otros actores como España y el gobierno de Finlandia también dejaron de asignar recursos a la CAN. En los años posteriores, la organización fue eliminada de los documentos programáticos de política exterior de la UE. La Comunidad Andina no solo perdió a sus mayores financiadores cuando se retiró la cooperación europea, sino que perdió reconocimiento internacional. Así como la UE puede legitimar a un organismo y darle protagonismo, también puede quitarle reconocimiento.

En el capítulo 4 se estudia el papel de la ayuda para el desarrollo ha sido útil para generar cambios político estructurales en Perú y Ecuador a partir del 2006. En aquel entonces, el aperturismo comercial que ofrecía el bloque europeo a los países de la CAN era bastante asimétrico. Mientras se pedía a los países andinos que eliminen restricciones para el comercio, la UE mantuvo varios de los aranceles y subsidios para productos primarios a través de su Política Agrícola Común, vigente desde 1962. El libre comercio resultó ser un mito en un contexto en el que la parte europea tuvo el poder de fijar las reglas de comercio entre regiones.

Al respecto, Cox (1994, 45) menciona:

Los estados y las autoridades políticas han tenido una variedad de relaciones económicas, aun cuando proclaman la no intervención y el mercado es una relación de poder. En donde la distinción sirve para evaluar el peso relativo de la mano visible de la autoridad política y del latente resultado de una infinidad de acciones privadas, esto tiene algún mérito analítico.

La dominación y el ejercicio del poder europeo funciona también como una serie de comprensiones confusas y contradictorias que se generan a través de la cooperación. Mientras más se exponen los países a las relaciones de diálogo y cooperación, más se cimientan los ideales liberales (aunque desiguales) como estándares de desarrollo.

La cooperación es algo que también beneficia al bloque europeo, por lo Sogge (2015) dice “los donantes se ayudan a sí mismos”. En ocasiones, la UE se ha favorecido del éxito de

iniciativas que han tenido financiamiento casi absoluto de los beneficiarios, tales como el Programa de Apoyo al Plan Decenal para la Educación de Ecuador (PAPDE) o el Programa de Articulado de Nutrición de Perú (PAN). El segundo ha sido aplaudido por instituciones como el Banco Mundial y la Organización Mundial de la Salud. Sería difícil cuestionar el aporte europeo a causas sociales consideradas como justas, aunque su papel sea muy pequeño en términos de aporte financiero.

De las entrevistas realizadas se obtuvo que tanto en Perú como en Ecuador la cooperación tiende a generar una confusión en torno a los intereses del donante. A pesar de las asimetrías comerciales y del limitado rol de la ayuda en términos financieros, se percibe a la UE como un actor más justo, altruista y solidario. Autores como Sayer (2007, 261) definen a este fenómeno como economía moral. El rol de la cooperación europea es de darle un papel moral a las relaciones económicas que buscan el interés propio. Esto se asemeja a la máxima Aristotélica de que todo Estado (en este caso una región) requiere de un fin superior.

Desde el 2014 se evidenciaron los primeros resultados de las relaciones comerciales con Perú y Ecuador. Una balanza comercial favorable para los países andinos en los años anteriores al 2013 empezó a tornarse deficitaria. A nivel local, el libre comercio benefició a los grandes exportadores de productos agrícolas, siendo un reducido número de empresas el que acaparó la mayoría de exportaciones a la UE. A pesar de que el Acuerdo Comercial Multipartes (ACM) promueve los derechos laborales y la protección ambiental, en la práctica ha existido descontento en los sectores sociales por incumplimiento a la normativa del Acuerdo, tanto en Perú como en Ecuador. En los dos países los gremios de productores agrícolas presentaron quejas formales frente a la UE por violaciones a los derechos realizados por las grandes corporaciones cafeteras, bananeras y petroleras. En este sentido, la cooperación europea ha tenido un rol de profundización de inequidades sociales y de las relaciones de intercambio.

Del 2014 al 2019 la cooperación de la UE favoreció el trabajo con actores privados y con agencias de cooperación europeas. Hubo un cambio en el modelo de la implementación de recursos, de transferencias monetarias a los gobiernos nacionales a fondos canalizados a través de actores privados y agencias de gobierno europeas. Tras la firma del Acuerdo Multipartes se reforzó la presencia de dichos actores en la ayuda para el desarrollo, con la justificación de que el Apoyo para el Comercio (APC) es de mayor aporte que los presupuestos sociales. Existió entonces un cambio de paradigma en la cooperación, hacia una cooperación enfocada hacia el comercio. El papel de la cooperación fue entonces el de

justificar la existencia de una estructura en la que los grandes exportadores cobran protagonismo, a lo que se conoce como un modelo de gobernanza corporativa.

En el capítulo 5 se estudia el mecanismo conocido como apoyo presupuestario. Aquí se resalta el rol que ha tenido la alianza histórica entre el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la cooperación europea. Pese a que en ocasiones la UE ha tomado distancia de las políticas e instituciones impulsadas por Estados Unidos, como en el caso del regionalismo y los acuerdos de libre comercio interregionales, en esta situación particular tuvo gran cercanía con las instituciones de Bretton Woods y la hegemonía estadounidense. Esto denota que el bloque europeo aún se encuentra vinculado a las viejas estructuras de la hegemonía estadounidense.

El inicio del apoyo presupuestario como mecanismo de cooperación se dio en el contexto africano durante los años 90. Entonces los Programas de Ajuste Estructural (PAE) implementados por la banca multilateral fueron combinados con aportes no reembolsables europeos. Los fondos asignados condicionaban a los países beneficiarios a reducir el gasto público y a liberalizar sus economías, tras la promesa de integrarlos a los mercados internacionales. No obstante, la liberalización de las economías africanas trajo consigo no solo efectos contrarios al crecimiento económico sino también rechazo y malestar social. Algo similar a lo que experimentaron los países latinoamericanos en los años 80 y 90 con los ajustes de la banca multilateral.

Al llegar a los países andinos, los condicionamientos y el poder duro del apoyo presupuestario europeo fueron cambiados por medidas de acompañamiento y recomendaciones políticas. Se mantuvo el rol político de la cooperación internacional, pero se modificó la modalidad de poder utilizada. En los PAE africanos los desembolsos estaban sujetos a la implementación de reformas políticas, mientras que en el apoyo presupuestario para países andinos se eliminaron tales condicionamientos. Los programas realizados en Perú y Ecuador pretendían acompañar la implementación de políticas de austeridad fiscal y liberalización comercial, lo cual es considerado como una forma de gobernanza desde adentro.

De manera no casual, los reportes de seguimiento de políticas macroeconómicas eran elaboradas por la organización PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability Program*), integrada por la Comisión Europea, el FMI, el Banco Mundial y los gobiernos de Francia, Noruega, Suiza y Reino Unido (PEFA 2021). La organización realizó informes y

recomendaciones sobre políticas fiscales, ingresos públicos, salarios, compras públicas, entre otros. El vínculo entre la UE y las instituciones de Bretton Woods se mantuvo en la cooperación con países andinos.

A pesar de que se trabajó con un enfoque menos impositivo que el aplicado en África, hay un papel ideológico y de construcción de políticas que tuvo el apoyo presupuestario en Perú y Ecuador. En el 2018, el Banco Europeo de Inversiones y el FMI participaron en la asignación de créditos que condicionaban a Ecuador a implementar reformas políticas económicas, muy similares a las de los PAE. El apoyo presupuestario sirvió en los años anteriores (desde el 2007) para allanar el terreno y facilitar las medidas implementadas. Aun cuando no existieron condicionamientos directos, el fin de las políticas económicas fue el mismo.

En el capítulo 6 se estudia el mecanismo de cooperación europeo que combina préstamos con donaciones conocido como *blending*, créditos mixtos o ayuda atada/ligada a créditos. Una de las controversias que existe con los créditos mixtos, es que una gran parte de los productos y servicios adquiridos con préstamos provienen de los mismos financiadores. Es por esta razón que anteriormente eran conocidos como créditos para la exportación.

Los países europeos habían utilizado este mecanismo incluso antes de que la UE se constituya en un bloque regional. Durante varios años se trató de regular los créditos para la exportación en el seno de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), debido a que se consideraban como una forma de subsidiar las empresas de países del Norte. En los años 70 y 80 este tipo de créditos cobraron relevancia y se dio una especie de guerra financiera entre las potencias globales. Entonces el 15% de las exportaciones europeas tenía relación con este tipo de créditos (Hall 2011, 647,649). El *blending* (créditos mixtos) resultaba ser contrario a la ideología de mercado, mostrando que las normas de libre comercio suelen operar de las puertas de los financiadores para afuera. La cooperación en este caso fue utilizada para perseguir los intereses económicos de los donantes.

Desde el 2008, los créditos mixtos se volvieron uno de los principales mecanismos de cooperación de la UE. Entonces se crearon las llamadas Facilidades de Inversión de la UE para diferentes contextos regionales. Tales instancias combinan créditos y donaciones, que son gerenciados por agencias de cooperación de la UE como AECID, KfW y la Agencia Francesa de Desarrollo. La parte crediticia proviene de la banca multilateral o de las mismas agencias de cooperación, que han empezado a funcionar bajo una lógica muy similar a la de los bancos de desarrollo. La cooperación es el componente adicional o valor agregado de las

propuestas de financiamiento. Es por lo tanto, una forma de competir en el mercado de los créditos para el sector público.

En el 2010 se creó la Facilidad de Inversiones para América Latina y el Caribe (LAIF por sus siglas en inglés) e iniciaron los primeros programas de créditos mixtos con Perú y Ecuador. Lo que se identifica en los casos estudiados es que la cooperación fue utilizada como un mecanismo para colocar préstamos, con porcentajes de subvención que estaban muy por debajo del 25 % de concesionalidad requerido por el CAD-OCDE. Los fondos de ayuda europea fueron utilizados para realizar estudios de pre-factibilidad y para brindar acompañamiento técnico a las iniciativas financiadas.

La lógica de colocación de créditos dejó de lado las capacidades de pago y los techos de endeudamiento de cada país. Perú, un país bastante cauto para endeudarse, rechazó varias propuestas de financiamiento de LAIF de instituciones como KfW y la Agencia Francesa de Desarrollo. Ecuador, que desde el 2017 había superado los techos de deuda externa constitucionales, seguía recibiendo ofertas de financiamiento y créditos de distintas agencias de cooperación europeas. Aquí se evidencia que existe una contradicción entre el discurso de los equilibrios macroeconómicos promovido por la UE y sus intereses comerciales.

Los créditos de LAIF también sirvieron para que las empresas europeas participen en alianzas público privadas en Latinoamérica. Hay contratos con el sector público que se adquirieron bajo el paraguas de LAIF, tales como la construcción y estudios de un tramo del Metro de Lima (Perú), estudios sobre el sistema de transporte en Arequipa (Perú), y consultorías para actividades de reconstrucción post terremoto en Manabí (Ecuador). Debido a que hay varios proyectos de LAIF que aún se encuentran en fase pre-inversión e implementación, es importante analizar a futuro quienes son los adjudicatarios de las obras concesionadas.

En esta investigación resalta la dicotomía entre los intereses comerciales y el altruismo de la cooperación para el desarrollo europea. A pesar de que por varios años la lógica de los programas de cooperación europeos estuvo vinculada al Consenso de Washington y a la hegemonía estadounidense, poco a poco la UE ha empezado a tomar distancia del viejo hegemón para perseguir sus intereses propios. El rol de la cooperación es el de darle un rostro social al liberalismo europeo y en ocasiones de subsidiar a sus empresas, para facilitar su inserción en los mercados internacionales y andinos. La cooperación europea es también una forma de dominio, ya que cuando hablamos de gobernanza ayuda a mantener la estructura y relaciones de poder mediante las cuales el mundo es gobernado.

Referencias

- Acharya, Amitav. 2014. *The End of American World Order*. Cambridge y Malden: Polity Press. <http://repositorio.unan.edu.ni/2986/1/5624.pdf>.
- . 2017. “Regionalism in the Evolving World Order: Power, Leadership, and Provision of Public Goods”. En *21st Century Cooperation: Regional Public Goods, Global Governance, and Sustainable Development*, editado por Antoni Eastevadeordal y Louis Goodman, 39–54. Londres y Nueva York: Routledge.
- Acosta, Alberto. 2006. *Breve historia económica del Ecuador*. Tercera edición. Quito: Corporación Editora Nacional.
- . 2012. “Amenazas de un TLC con la Unión Europea o la Constitución como punto de partida de las relaciones internacionales”. En *El retorno de las carabelas: Acuerdo Comercial Multipartes entre Ecuador y la Unión Europea*, editado por Hugo Jácome, 65–92. Quito: FLACSO.
- ADE (Analysis for Economic Decisions). 2016. *Evaluation of Blending. Final Report. Volume I- Main Report. December 2016*. Lovaina: Comisión Europea.
- AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional). 2019. *Anexo III del Convenio de Delegación con la Unión Europea LA/2018/400-506 para la aplicación de la acción “Desarrollo económico sostenible y promoción de las PYMEs a nivel subnacional” (Perú)*. Madrid: AECID. [https://www.aecid.gob.es/es/TablonAnuncios/Paginas/Convenio-de-Delegación-de-la-Unión-Europea-LA2018400-506-\(Perú\).aspx](https://www.aecid.gob.es/es/TablonAnuncios/Paginas/Convenio-de-Delegación-de-la-Unión-Europea-LA2018400-506-(Perú).aspx).
- . 2021. “Unión Europea”. 2021. <https://www.aecid.es/ES/la-aecid/nuestros-socios/unión-europea>.
- Agresti, Alan y Barbara Finlay. 2009. “Descriptive Statistics”. En *Statistical Methods for the Social Sciences*, Cuarta edición, 31–71. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Aguirre Ribadeneira, Juan. 2016. “Contratación pública ecuatoriana en el acuerdo comercial con la Unión Europea”. *FORO: Revista de Derecho* 25: 27–55.
- Alianza del Pacífico. 2019. *The European Union and Pacific Alliance Commit to Deepening their Partnership*. Lima: Alianza del Pacífico. <https://alianzapacifico.net/en/the-european-union-and-pacific-alliance-commit-to-deepening-their-partnership/>.
- Alonso, José, Pablo Aguirre y Guillermo Santander. 2018. “La nueva métrica de la financiación para el desarrollo : el Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible (AOTDS/TOSSD) y su aplicación en España.” Madrid.
- Alonso, José Antonio. 2016. “Beyond Aid. Reshaping the Development Cooperation System”. En *Global Governance and Development*, editado por José Antonio Ocampo, 101–134. Oxford: Oxford University Press.
- Antoaneta, Ioana. 2020. “Biregional Cooperation for Advancing Gamification in Transport Policies and Infrastructure in the European Union and Latin American and the Caribbean.” *Europolity* 14 (2): 179–197.
- APCI (Agencia Peruana de Cooperación Internacional). 2017. *Las alianzas multiactor de la cooperación internacional para el desarrollo sostenible*. Lima: APCI.
- Apodaca, Clair. 2018. “Foreign Aid as Foreign Policy Tool”. En *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 1–23. Oxford University Press. doi:10.1093/acrefore/9780190228637.013.332.
- ASTAC (Asociación Sindical de Trabajadores Agrícolas y Campesinos). 2019. *Queja de las trabajadoras y los trabajadores bananeros por violación de derechos. En el marco del Acuerdo Comercial Multipartes de Colombia, Ecuador, Perú y la Unión Europea*. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos.

- Ayllón Pino, Bruno. 2011. “Agentes transformadores de la cooperación para el desarrollo: poderes emergentes y la cooperación sur-sur”. *Relaciones Internacionales* 40: 99–119.
- . 2015. “La cooperación sur-sur en América Latina y Caribe. De una época dorada a una fase incierta”. *Anuario de Integración* 11: 134–170.
- Baert, Francis, Tiziana Scaramagli y Fredrik Söderbaum. 2014. *Intersecting Interregionalism. Regions, Global Governance and the EU*. Dordrech, Heidelberg, Nueva York y Londres: Springer. doi:10.1007/978-94-007-7566-4.
- Bakan, Joel. 2004. *The Corporation. The Patological Pursuit of Profit and Power*. Nueva York, Londres, Toronto y Sydney: Free Press.
- Banco Mundial. 1999. *Evaluación de la ayuda al desarrollo. Análisis de éxitos y fracasos*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- . 2019. *Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA) neta recibida (% del INB)*. Washington D.C.: Banco Mundial. <http://datos.bancomundial.org/indicador/DT.ODA.ODAT.GN.ZS>.
- . 2022. *Deuda del gobierno central, total (% del PIB)- Perú*. Washington D.C.: Banco Mundial. <https://datos.bancomundial.org/indicador/gc.dod.totl.gd.zs?locations=PE>.
- Baroncelli, Eugenia. 2019. “Researching the EU–WB Cooperation: Inter-organizational Relations and the Making of Multilateral Development”. En *The European Union, the World Bank and the Policymaking of Aid*, 1–22. Londres: Routledge.
- BCE (Banco Central del Ecuador). 2013. *Compra y venta de divisas negociadas en el país por el sistema financiero privado*. Quito: Banco Central del Ecuador. https://contenido.bce.fin.ec/documentos/MercadosInternacionales/Cotizaciones/CantidadesNegociadas/analisis_cvdIIIT2013.pdf.
- Bell, Stephen y Andrew Hindmoor. 2009. *Rethinking Governance. The Centrality of the State in Modern Society*. Melbourne: Cambridge University Press.
- Benzi, Daniele. 2016. “El exitoso ocaso del ALBA”. *Nueva Sociedad* 261: 79–91.
- Bertola, Luis y José Antonio Ocampo. 2010. “La reorientación hacia el mercado”. En *Una historia económica de América Latina desde la Independencia: desarrollo, vaivenes y desigualdad*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana. <http://segib.org/publicaciones/files/2010/12/Historia-Economica-AL-ESP.pdf>.
- Bhagwati, Jagdish. 1992. “Regionalism versus Multilateralism”. *The World Economy* 15 (5): 535–556. doi:<https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.1992.tb00536.x>.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2002. *Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina*. Buenos Aires: BID.
- . 2004. *Integración y comercio en América. III Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea: Edición especial sobre las relaciones económicas ALC-UE*. Washington D.C.: BID.
- Bieler, Andreas. 2005. “Class Struggle over the EU Model of Capitalism: Neo-Gramscian Perspectives and the Analysis of European Integration”. *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 8 (4): 513–526. doi:10.1080/13698230500205177.
- Bilal, Sanoussi. 2005. “Can the EU be a Model of Regional Integration? Risks and Challenges for Developing Countries”. Paper to be presented at the CODESRIA-Globalisation Studies Network (GSN) Second International Conference on Globalisation: Overcoming Exclusion, Strengthening Inclusion, del 29 de Agosto al 31 de agosto de 2005 [http://ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/52D667FD6C95057DC125719D004B65F6/\\$FILE/Bilal - Can EU be a model of RI Draft for comments.pdf](http://ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/52D667FD6C95057DC125719D004B65F6/$FILE/Bilal - Can EU be a model of RI Draft for comments.pdf).
- Bilal, Sanoussi y Florian Krätke. 2013. “Blending Loans and Grants for Development: An Effective Mix for the EU?”, acceso el 10 de octubre de 2022, <https://ecdpm.org/work/blending-loans-and-grants-for-development-an-effective-mix-for-the-eu>.

- Bo, Peng. 2018. "China, Global Governance, and Hegemony: Neo-Gramscian Perspective in the World Order". *Journal of China and International Relations* 6 (1): 48–72.
- Bøås, Morten y Desmond McNeill. 2012. *Global Institutions and Development. Framing the World?* Londres: Routledge. doi:10.4324/9780203496336.
- Bono, Laura M. y Laura Bogado Bordázar. 2012. "El Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur como herramienta de desarrollo e integración". Documento de trabajo, Centro de Estudios Sudamericanos.
- Börzel, Tanja A. y Thomas Risse. 2016. "The EU and the Diffusion of Regionalism". En *Interregionalism and the European Union*, editado por Mario Teló, Louise Fawcett y Frederik Ponjaert, 51–65. Londres y Nueva York: Routledge.
- Bourdieu, Pierre. 1998. *Practical Reason: On the Theory of Action*. Stanford: Stanford University Press. doi:10.1111/j.1468-5914.1975.tb00349.x.
- Braudel, Fernand. 1958. "Histoire et Sciences Sociales: La longue durée". *Annales. Economies, sociétés, civilisations*. 13 (4): 725–753.
- Bryman, Alan. 2012. *Social Research Methods*. Nueva York: Oxford University Press.
- Bulmer, Simon, David Dolowitz, Peter Humhreys y Stephen Padgett. 2007. *Policy Transfer in European Union Governance. Policy Transfer in European Union Governance*. Londres y Nueva York: Routledge. doi:10.4324/9780203964743.
- Burgos Silva, Germán. 2019. "Las organizaciones internacionales y sus recursos de poder. Una propuesta analítica." *Estudios Políticos* 54: 149–176. doi:http://doi.org/10.17533/udea.espo.n54a07 *.
- Buzdugan, Stephen y Anthony Payne. 2016. *The Long Battle for Global Governance*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Caetano, Gerardo. 2020. *EU Latin America Relations: Trade and Beyond*. Quito: Friederich Ebert Stiftung.
- Cammack, Paul. 1999. "MERCOSUR: From Domestic Concerns to Regional Influence". En *Subregionalism and Global Order*, editado por Glenn Hook y Ian Kerns, 95–116. Houndmills, Basingstoke, Hampshire y Londres: Palgrave Macmillan.
- CAN (Comunidad Andina de Naciones). 2000. *Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena "Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia"*. Lima: CAN. http://www.sice.oas.org/CAN/Protdemc_s.asp.
- . 2004. *Evaluación del regimen SGP-Droga concedido por la Unión Europea a los países andinos. SG/di 661*. Lima: CAN.
- . 2006. *La evaluación de la cooperación técnica UE- CAN*. Lima: CAN.
- . 2008. *El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de la Unión Europea. El Régimen para los países andinos. SG/di 911*. Lima.
- . 2013. *Implementación de la reingeniería del Sistema Andino de Integración. Decisión 792*. Lima: CAN.
- . 2020a. *Cooperación CAN UE*. Lima: CAN. http://www.comunidadandina.org/Cooperacion_canue.aspx.
- . 2020b. *Cooperación técnica con la Unión Europea. Detalle de los proyectos suscritos y ejecutados del 2000-2019 en euros*. Lima: Centro de Estadísticas de la CAN.
- Canales Cárdenas, Luis. 2020. "Agencia Peruana de Cooperación Internacional". Lima.
- Carr, E.H. 1961. *What is History?* Londres: Penguin Books.
- Carrasco Miró, Gisela. 2018. "Cooperación trilateral Sur-Sur al desarrollo: por una descolonización de la solidaridad." *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 120: 147–170. doi:10.24241/rcai.2018.120.3.147.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 1982. *Economic Survey of Latin America*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- . 1994. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración*

- económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2010. *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- . 2012. *La Unión Europea y América Latina y el Caribe: inversiones para el crecimiento, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- . 2018. *Boletín de comercio exterior de Mercosur. El rol de Mercosur en la integración regional*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cerqueira Torres, María Olga. 2013. *La Comunidad Andina de Naciones y la Unión Europea frente a la dinámica global*. Logroño: sinDiCE.
- Cerutti, Furio y Sonia Lucarelli. 2008. *The Search for a European Identity. Values, Policies and Legitimacy of the European Union*. Editado por Furio Cerutti y Sonia Lucarelli. Londres y Nueva York: Routledge.
- Chacón Sánchez, Francisco Javier. 2015. “Comunidad Andina: ¿puede hablarse de política regional?” *Aldea Mundo* 20 (40): 85–96.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=54346387008>.
- Chérrez, Cecilia, Elizabeth Bravo y Mary García. 2014. “Acuerdo Comercial Multipartes Ecuador- Unión Europea: ¿Negociación de un TLC? Posibles impactos en el sector rural.” Quito.
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos). 2020. *CIDH presenta observaciones de su visita a Ecuador*. Washington D.C.: Organización de Estados Americanos. <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/008.asp>.
- Clements, Michael A., Steven Radelet, Rikhil R. Bbavnani y Samuel Bazzi. 2012. “Counting Chickens when they Hatch: Timing and the Effects of Aid on Growth”. *The Economic Journal* 122 (561): 590–617. doi:<https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2011.02482.x>.
- COMEXPERÚ (Sociedad de Comercio Exterior de Perú). 2020. *Evolución del gasto del Programa Articulado Nutricional (PAN)*. Lima: COMEXPERÚ.
<https://www.comexperu.org.pe/articulo/evolucion-del-gasto-del-programa-articulado-nutricional-pan>.
- Comisión de las Comunidades Europeas. 1974. *Development Aid. Fresco of Community Action for Tomorrow. Communication of the Commission Transmitted to the Council on 5 November 1974*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- . 1976. *Aide financière et technique a des P.V.D. non associés. SEC (76) 3772*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- . 1986a. *Ten Years of Lomé. A Record of EEC- ACP Partnership 1976 to 1985*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- . 1986b. *The European Community and Latin America. Communication from the Commission to the Council*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- . 1989. *Ten- Year Report. 13 Years of Development Cooperation with the Developing Countries of Latin America and Asia. SEC (89) 713*. Bélgica: Comisión de las Comunidades Europeas.
- . 1990. *The Effects on Intra- Community Competition of Export Subsidies to Third Countries. The Case of Export Credits, Export Insurance and Official Development Assistance*. Bruselas y Luxemburgo: Comisión de las Comunidades Europeas.
- . 1991. *Cooperation financière et technique avec les PVD d’Amérique Latine et d’Asie. Annexe statistique. 14ème rapport annuel*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- . 1998. *Report on Financial and Technical Assistance to, and Economic Cooperation with the Developing Countries in Asia and Latin America, as Covered by the Council*

- Regulation (EEC 443/92) of 25 February 1992 (O.J. L52, 27.02.92, p1)*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- . 2003. *Annual Report 2003 on the European Community's Development Policy and the Implementation of External Assistance 2002*. Bruselas: Europe Aid Cooperation Office.
- . 2004. *Commission Staff Working Document. Annex to the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament "Annual Report 2004 on EC Development Policy and External Assistance" COM (2004) 536 final*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- . 2005. *Commission Staff Working Document. Annex to the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament "Annual Report 2005 on the European Community's Development Policy and the Implementation of External Assistance in 2004"*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- . 2006. *Commission Staff Working Document. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Annual Report 2006 on the European Community's Development Policy and the Implementation of External Assistance 2005. COM (2006) 326 final*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- . 2007a. *Commission Staff Working Document. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Annual Report 2007 on the European Community's Development Policy and the Implementation of External Assistance 2006. COM (2007) 349 final*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- . 2007b. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones- Una Europa Global: Una cooperación reforzada para facilitar a los exportadores europeos el acceso a los mercados*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52007DC0183>.
- . 2008. *Commission Staff Working Document. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Annual Report 2006 on the European Community's Development Policy and the Implementation of External Assistance 2005. COM (2008) 379*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- . 2009. *Report from the Commission to the Council and the European Parliament. Annual Report 2009 on the European Community's Development and External Assistance Policies and their Implementation in 2008. COM (2009) 296*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- . 2010. *Commission Staff Working Document. Accompanying Document to the Report from the Commission to the Council and the European Parliament. Annual Report 2010 on the European Union's Development and External Assistance Policies and their Implementation in 2009*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- . 2011. *Commission Staff Working Document. Accompanying Document to the Report from the Commission to the Council and the European Parliament. Annual Report 2011 on the European Union's Development and External Assistance Policies and their Implementation in 2010*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- Comisión Europea. 2002. *Mercosur- European Community. Regional Strategy Paper 2002-2006*. Bruselas: Comisión Europea. <http://booksandjournals.brillonline.com/content/10.1163/1571809042388581>.
- . 2007a. *Comunidad Andina. Documento de Estrategia Regional 2007-2013*. Bruselas: Comisión Europea.
- . 2007b. *Mercosur. Regional Strategy Paper 2007-2013*. Bruselas: Comisión Europea.
- . 2012. *Improving EU Support to Developing Countries in Mobilising Financing for Development COM (2012) 366*. Bruselas: Comisión Europea.

- . 2015. *Trade for All: Towards a More Responsible Trade and Investment Policy*. Luxemburgo: Comisión Europea.
- . 2017. *Annotations to the Text of Agreement EU- Ecuador. PAC/EU/EC-CO/PE/Annex II/en 1*. Bruselas: Comisión Europea. https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/february/tradoc_155366. Annotations to the Text of the Agreement.pdf.
- . 2018a. *Communication from the Commission. A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends The Multiannual Financial Framework for 2021-2027. COM (2018) 321 final*. Bruselas: Comisión Europea. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A321%3AFIN>.
- . 2018b. *EU Remains the World's Leading Donor of Development Assistance: €75.7 Billion in 2017*. Bruselas: Comisión Europea.
- . 2018c. *Mid-Term Evaluation of the EU's Generalised Scheme of Preferences (GSP). Final Report*. Bruselas: Dirección General de Comercio.
- . 2018d. *Press Release Database*. Bruselas: Comisión Europea. http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/evinfo/2000/951524_ev_en.pdf.
- . 2019. *Innovative Financial Instruments (Blending)*. Bruselas: Comisión Europea. <https://ec.europa.eu/europeaid/policies/innovative-financial-instruments-blending>.
- . 2020. *Addendum No 2 al Convenio de Financiación entre la Unión Europea y al República del Perú. "Desarrollo económico sostenible y promoción de las PYMEs a nivel subnacional"*. Lima y Bruselas: Comisión Europea.
- . 2022. *Guarantees and Blending*. Comisión Europea. https://ec.europa.eu/international-partnerships/guarantees-and-blending_en#header-285.
- Comisión Europea, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo. 2009. *Peru. Public Financial Management Performance Report. Based on the Performance Measurement Framework (PEFA). Report Nr. 49949-PE*. Bruselas: Unión Europea, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Comisión Europea y Europe Aid. 2007. *Support to Sector Programmes. Covering the Three Financing Modalities: Sector Budget Support, Pool Funding and EC Project Procedures*. Bruselas: Comisión Europea.
- Comisión Europea, Ministerio de Economía y Finanzas de Perú y Agencia Peruana de Cooperación Internacional. 2009. *Convenio de Financiación entre La Comunidad Europea y La República del Perú*.
- Comisión Europea y Gobierno del Ecuador. 2007. *Memorándum de Entendimiento entre la Comisión Europea y Ecuador Relativo al Programa Indicativo para el Período 2007-2013*. Quito: Comisión Europea y Gobierno Ecuatoriano. 23 de mayo de 2007.
- . 2009. *Convenio de Financiación entre la Comunidad Europea y la República del Ecuador. Programa de Apoyo al Sistema Económico, Solidario y Sostenible del Plan Nacional de Desarrollo. DCI-ALA/2007/019-031*. Quito y Bruselas: Comisión Europea y Gobierno del Ecuador.
- Comisión Europea y Servicio Europeo de Acción Exterior. 2019. *Joint Communication to the European Parliament and the Council. European Union, Latin America and the Caribbean: Joining Forces for a Common Future, 16 April*. Bruselas: Comisión Europea y Servicio Europeo de Acción Exterior. https://ec.europa.eu/europeaid/joint-communication-european-parliament-and-council-european-union-latin-america-and-caribbean_en.
- Comisión Europea y Gobierno del Ecuador. 2016. *Annex 1 of the Commission Implementing the Decision on the Action Document for Support to Trade Sector in Ecuador*. Quito y Bruselas: Comisión Europea y Gobierno del Ecuador.

- Comunidad Económica Europea. 1957. *Tratado de Roma*. Roma: Comunidad Económica Europea. <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome>.
- Comunidad Económica Europea y Acuerdo de Cartagena. 1993. *Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus países miembros, la República de Bolivia, la República de Colombia, la República del Ecuador, la República del Perú y la República de Venezuela*. Copenhague: Comunidad Económica Europea y Acuerdo de Cartagena.
- Comunidad Europea. 2000. *Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros*. Cotonú: Comunidad Europea. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A02000A1215%2801%29-20180531>.
- Comunidad Europea y Mercado Común del Sur. 1995. *Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por Una Parte, y el Mercado Común del Sur y sus Estados Partes, por Otra*. Madrid: Comunidad Europea y Mercado Común del Sur.
- CONCORD (Confederación Europea de ONG para el Desarrollo). 2022. *EU Budget: Development Aid Blended with Foreign Policy Objectives*. Bruselas: CONCORD. <https://concordeurope.org/2018/06/14/eu-budget-legal-framework-external-instruments-reaction/>.
- Consejo de la Unión Europea. 2005. *Reglamento (CE) No 980/2005 del Consejo de 27 de junio de 2005 relativo a la aplicación del sistema de preferencias arancelarias generalizadas*. Bruselas: Consejo de la Unión Europea. <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/0d9adcda-9d35-4f22-a124-e38ca9641ec8/language-es>.
- . 2007. *European Strategy on Aid for Trade: Enhancing EU support for Trade-Related Needs in Developing Countries*. Bruselas: Consejo de la Unión Europea.
- Consejo de las Comunidades Europeas y Comisión del Acuerdo de Cartagena. 1983. *Acuerdo de Cooperación entre el Acuerdo de Cartagena y sus países miembros, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, por una parte, y por otra, la Comunidad Económica Europea*. Cartagena: Consejo de las Comunidades Europeas y Comisión del Acuerdo de Cartagena.
- Consejo Europeo. 2000. *2263rd Council Meeting. Development, 18 May 2000*. Bruselas: Consejo Europeo. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_00_156.
- Consejo Fiscal de Perú. 2021. *Deuda pública: ¿Cuánto es demasiado?* Lima: Consejo Fiscal de Perú. <https://cf.gob.pe/comunicacion/noticias/deuda-publica-cuanto-es-demasiado/>.
- Convergence. 2022. *Blended Finance*. Toronto: Convergence. <https://www.convergence.finance/blended-finance#deal-sizes-and-types>.
- Cordero, Luis y Roger Salhuana. 2015. *Reporte de la sistematización del Programa de Apoyo Presupuestario al Programa Articulado Nutricional- EUROPAN*. Madrid: ACE International Consultants.
- CORPEI (Corporación para la Promoción de Exportaciones e Inversiones). 2021. *Impactos y Resultados de Export-DES en sectores productivos del Ecuador*. Quito: CORPEI. <https://corpei.org/2020/10/19/impactos-y-resultados-de-export-des-en-sectores-productivos-del-ecuador/>.
- COTADU (Coopération pour le Développement et l'Amélioration des Transports Urbains et Périurbains). 2017. *Cooperación técnica Perú- Los primeros resultados del estudio sobre el Proyecto de Transporte Masivo en Arequipa*. Villeurbanne: COTADU. <https://www.codatu.org/actualites/cooperacion-tecnica-peru-los-primeros-resultados-del-estudio-sobre-el-proyecto-de-transporte-masivo-de-arequipa/>.

- Cox, Aidan, Antonique Koning, Adrian Hewitt, John Howell y Ana Marr. 1997. *Understanding European Community Aid: Aid Policies, Management and Distribution Explained*. Londres: Overseas Development Institute.
- Cox, Robert Henry y Albert Schilthuis. 1992. "Hegemony and Counter-Hegemony in Gramsci". En *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Globalization*, primera ed. Blackwell Publishing Ltd. doi:10.1002/9780470670590.wbeog265.
- Cox, Robert W. 1969. "Introduction". En *International Organisation: World Politics*, 15–47. doi:10.1017/CBO9781107415324.004.
- . 1983. "Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method." *Journal of International Studies* 12 (2): 162–175.
- . 1986. "Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales. Más allá de la teoría de las relaciones internacionales." En *Poder y orden mundial*, editado por Abelardo Morales, 119–196. Buenos Aires: Flacso.
- . 1987. *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History*. Nueva York: Columbia University Press.
- . 1994. "Global Restructuring: Making Sense of the Changing International Political Economy". En *Political Economy and the Changing Global Order*, editado por Richard Stubbs y Geoffrey R.D. Underhill, 45–59. Basingstoke y Londres: Macmillan.
- . 2016. "Gramsci, hegemonía y relaciones internacionales: Un ensayo sobre el método". *Relaciones Internacionales* 31: 137–152.
- Cox, Robert W y Timothy J Sinclair. 1996. *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CCPPDH (Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos). 2017. *Queja contra el gobierno peruano por falta de cumplimiento de sus compromisos laborales y ambientales previstos en el Acuerdo Comercial entre Perú y la Unión Europea*. Bruselas: CCPPDH.
- . 2018. "Actualización de la queja contra el gobierno peruano por falta de cumplimiento de sus compromisos laborales y ambientales previstos en el Acuerdo Comercial entre Perú y la Unión Europea". Lima.
- Crescenzi, Riccardo y Mara Giua. 2019. "One or many Cohesion Policies of the European Union? On the Differential Economic Impacts of Cohesion Policy Across Member States". *Regional Studies* 54 (1): 1–10. doi:10.1080/00343404.2019.1665174.
- Daza, Esteban, Israel Chuquimarca, David Singaña, Tamara Artacker y María José Llerena. 2020. *Trabajo y justicia social. Comercio justo. Estudio de Impactos del Tratado de Libre Comercio entre la UE y Ecuador en la agricultura*. Berlín: Friederich Ebert Stiftung.
- De Azcárate, Patricio. 1874. *Obras de Aristóteles puestas en lengua castellana*. Madrid: Biblioteca de Instrucción y Recreo.
- De Azevedo, Belisario, Jesica De- Angelis, Kathia Michalczewsky y Verónica Toscani. 2019. "Acuerdo de Asociación Mercosur- Unión Europea". Washington D.C.
- Del Arenal, Celestino. 2009. "Las relaciones entre la UE y América Latina : ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?". Documento de trabajo, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. <http://biblioteca.ribei.org/1756/1/DT-36-2009.pdf>.
- Delegación de la Unión Europea en Ecuador. 2014. *Guía de información sobre la cooperación al desarrollo de la Unión Europea en Ecuador*. Quito: Delegación de la Unión Europea en Ecuador.
- DGDEVCO (Dirección General para la Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión Europea). 2017. *Tools and Methods Series. Guidelines No 7. Budget Support Guidelines. Report Nr. 49949-PE*. Bruselas: Comisión Europea.
- Dijk, Teun A. Van. 2015. "Critical Discourse Analysis". En *The Handbook of Discourse*

- Analysis*, editado por Deborah Tannen, Heidi E Hamilton y Deborah Schiffrin, Segunda edición, 466–484. Nueva Jersey: John Wiley & Sons.
- Doidge, Mathew. 2014. “Interregionalism and the European Union: Conceptualising Group-to-Group Relations.” En *Intersecting Interregionalism. Regions, Global Governance and the EU*, editado por Francis Baert, Tiziana Scaramagli y Frederik Söderbaum, 37–54. Dordrecht, Heidelberg, Nueva York y Londres: Springer.
- Donoghue, Matthew. 2018. “Beyond Hegemony : Elaborating on the Use of Gramscian Concepts in Critical Discourse Analysis for Political Studies”. *Political Studies* 66 (2): 392–408. doi:10.1177/0032321717722362.
- Dos- Santos, Theotonio. 1998. “La teoría de la dependencia: un balance histórico teórico.” En *Los retos de la globalización. Ensayo en homenaje a Theotonio Dos Santos*, editado por Francisco López Segrera, 1–30. Caracas: UNESCO.
- Dreher, Axel, Valentin F Lang y Sebastian Ziaja. 2018. “Foreign Aid”. *Oxford Handbooks Online* junio: 1–25. doi:10.1093/oxfordhb/9780198797203.013.19.
- DRN (Development Researchers’ Network). 2011. *Evaluation of European Commission budget support operations in Tunisia between 1996 and 2008*. Roma: DRN.
- Droesse, Gerd. 2011. *Funds for Development. Multilateral Channels of Concessional Financing*. Manila: Asian Development Bank.
- Duarte García, Jennifer. 2014. “La cooperación para el desarrollo de la Unión Europea en Suramérica: transformaciones y oportunidades”. En *Suramérica en el escenario global: gobernanza multinivel y birregionalismo*, editado por Eduardo Pastrana Buelvas y Hubert Gehring, 435–462. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Duran Lima, Jose, Ricardo Herrera, Pierre Le Bret y Myriam Echeverría. 2014. *Latin America-European Union Cooperation: A Partnership for Development*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Easterly, William. 2005a. “The Legend of the Big Push”. En *The White Man’s Burden*. Nueva York: The Penguin Press.
- . 2005b. “What did Structural Adjustment Adjust?: The Association of Policies and Growth with Repeated IMF and World Bank Adjustment Loans.” Documento de Trabajo 11, Center for Global Development. doi:10.1016/j.jdeveco.2003.11.005.
- El Comercio. 2012. “Ecuador aceptó que se negocie un Acuerdo Comercial Multipartes”, 20 de marzo. <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/ecuador-acepto-que-se-negocie.html>.
- El Economista. 2016. “Francia presta \$126 millones para la línea 2 del metro de Lima”, 29 de diciembre. <https://www.eleconomista.net/economia/Francia-presta-126-millones-para-linea-2-de-metro-de-Lima-20161229-0004.html>.
- Engen, Lars y Annalisa Prizzon. 2019. *Exit from Aid. An Analysis of Country Experiences*. Londres: Overseas Development Institute.
- Espinosa Fenwarth, Andrés. 2013. *Análisis del Acuerdo de Asociación entre Colombia y la Unión Europea: agricultura y medidas sanitarias y fitosanitarias*. Bogotá: Comisión Económica para América Latina y el Caribe .
- Estay, Jaime. 1994. *Pasado y presente de la deuda externa de América Latina*. México, D.F.: Universidad Autónoma de Puebla e Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.
- . 2018. “Crisis, cambios estructurales y reformas insuficientes en el sistema mundial”. *Líneasur* 13: 101–128.
- Estay, Jaime y Héctor Sotomayor. 1992. *La Comunidad Europea y sus relaciones con América Latina*. México, D.F.: Benmérica Universidad Autónoma de Puebla.
- Estevez, Edison. 2021. “Evolución de la legitimidad de la deuda externa ecuatoriana”. *Estudios de la Gestión*, 277–288.

- EURODAD (European Network on Debt and Development). 2011. *How to Spend it? Smart Procurement for More Effective Aid*. Bruselas: EURODAD.
https://www.eurodad.org/how_to_spend_it_smart_procurement_for_more_effective_aid
- . 2013. *A Dangerous Blend? The EU's Agenda to "Blend" Public Development Finance With Private Finance*. Bruselas: EURODAD.
[%0Aview/1546054/2013/11/07/A-dangerous-blend-The-EU-s-agenda-to-blend-public-development-finance-with-private-finance](https://www.eurodad.org/aview/1546054/2013/11/07/A-dangerous-blend-The-EU-s-agenda-to-blend-public-development-finance-with-private-finance).
- Evans, Peter C. y Kenneth A. Oye. 2001. "International Competition: Conflict and Cooperation in Government Export Financing". En *The Ex-Im Bank in the 21st Century: A New Approach?*, editado por Gary Clyde Hufbauer y Rita M. Rodriguez, 113–158. Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics.
- Export Import Bank of the United States. 2022. *Exim Bank Historical Time Line*. Washington D.C.: Exim Bank. <https://www.exim.gov/about/history-exim/historical-timeline/text-timeline>.
- Fairclough, Isabela y Norman Fairclough. 2012. "Critical Discourse Analysis and Analysis of Argumentation". En *Political Discourse Analysis. A Method for Advanced Students*, 78–116. Londres y Nueva York: Routledge.
- Fairclough, Norman. 2003. *Analysing Discourse. Textual Analysis for Social Research*. Londres y Nueva York: Routledge.
- . 2018. "CDA as Dialectical Reasoning". En *The Routledge Handbook of Critical Studies*, editado por John Flowerdew y John E. Richardson, 13–25. Londres y Nueva York: Routledge.
- Fairlie, Alan. 1998. *Algunas notas sobre las relaciones Comunidad Andina- Unión Europea*. Lima: Instituto de Estudios Europeos de la Pontificia Universidad Católica de Perú.
- Farrell, Mary. 2010. "The European Union and Africa: Partnership, Governance and (Re-) evolving Relations". En *The European Union and Global Governance: A Handbook*, 243–253. Londres y Nueva York: Routledge. doi:10.4324/9780203850503.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2015. *Perú y el FMI*. Washington D.C.: FMI.
<https://www.imf.org/external/spanish/np/seminars/2014/fmilima2015/pdf/FS-peru.pdf>.
- . 2019a. *Declaraciones del FMI sobre Ecuador*. Washington D.C.: FMI.
<https://www.imf.org/es/News/Articles/2019/10/02/pr19362-ecuador-imf-statement-on-ecuador>.
- . 2019b. *Perú: Declaración al término de la misión del Artículo IV correspondiente a 2019*. Washington D.C.: FMI.
<https://www.imf.org/es/News/Articles/2019/12/03/mcs1232019-peru-staff-concluding-statement-of-the-2019-article-iv-mission>.
- . 2020. *Servicio Ampliado del FMI (SAF)*. Washington D.C.: FMI.
<https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/20/56/Extended-Fund-Facility>.
- Foucault, Michel. 2010. *El coraje de la verdad. El gobierno de sí y de los otros II. Curso en Collège de France (1983-1984)*. Editado por Frédéric Gros, François Ewald y Alessandro Fontana. Traducido por Horacio Pons y Hernán Martignone. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. doi:10.1017/CBO9781107415324.004.
- Freres, Christian. 2000. "The European Union as Global 'Civilian Power': Development Cooperation in EU-Latin American Relations" 42 (2): 63–85.
- Freres, Christian y Andrew Mold. 2004. "European Union Trade Policy and the Poor: Towards Improving the Poverty Impact of the GSP in Latin America". *EU Development Policy and Poverty Reduction: Enhancing Effectiveness*.
- Freres, Christian y José Antonio Sanahuja. 2006. *Hacia una Nueva Estrategia en las Relaciones Unión Europea – América Latina*. Madrid: Instituto Complutense de

Estudios Internacionales.

- Fritz, Livia y Werner Raza. 2014. "Soft Loans as an Instrument of Development Finance: A Comparative Assessment and Options for the Future." Documento de Trabajo No 48, ECONSTOR.
- . 2017. "Living up to Policy Coherence for Development? The OECD's Disciplines on Tied Aid Financing". *Development Policy Review* 35 (6): 759–778. doi:10.1111/dpr.12264.
- Gabas, Jean-Jacques, Vincent Ribier y Michel Vernières. 2017. "Présentation. Financement ou financiarisation du développement? Une question en débat." *Mondes en Développement* 178 (2): 7–22. doi:10.3917/med.178.0007.
- Gamble, Andrew. 2007. "Regional Blocs, World Order and New Medievalism". En *European Union and New Regionalism. Regional Actors and Global Governance in a Post- Hegemonic Era*, editado por Mario Telò, Segunda edición, 21–36. Hampshire y Burlington: Ashgate.
- . 2009. "The United States and the European Union: The End of Hegemony". En *The European Union and World Politics. Consensus and Division*, editado por Andrew Gamble y David Lane, 15–35. Basingstoke: Palgrave.
- . 2014. "Ideologies of Governance". En *Handbook of the International Political Economy of Governance*, editado por Anthony Payne y Nicola Phillips, 13–31. Cheltenham y Northampton: Edward Elgar.
- Gamble, Andrew y Anthony Payne. 2003. "The World Order Approach". En *Theories of New Regionalism*, editado por Frederik Söderbaum y Timothy Shaw, 43–62. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- George, Alexander L. y Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Londres: MIT Press.
- Germain, Randall. 2016. "Robert W. Cox and the Idea of History: Political Economy as Philosophy". *Globalizations* 13 (5): 532–546. doi:10.1080/14747731.2015.1128107.
- Giacalone, Rita y Ana Marleny Bustamente. 2015. "Veinte años de cooperación europea con la Comunidad Andina: balance y perspectivas (1992-2012)". En *La Unión Europea en América Latina y el Caribe: lógicas y políticas de un actor global*, editado por Giovanni Molano-Cruz, 333–367. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- Gianturco, Delio E. 2001. *Export Credit Agencies*. Westport, Connecticut y Londres: Quorum Books.
- Gil, Juan Manuel y Andrés Aguilera. 2017. "International Institutions: For Better or Worst". *Reflexión Política* 19 (37). <https://www.redalyc.org/jatsRepo/110/11052397002/html/index.html>.
- Gillon, Thomas Edward. 1999. "The Dialectic Hegemony". Queen's University.
- Gilpin, Robert. 2001. *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*. Princeton and Oxford: Princeton University Press. doi:10.1080/10357718.2012.681993.
- Giuliani, Antonio Carlos, Thel Augusto Monteiro, Marcelo Socorro Zambon, Cristiane Betanho y Luis Enrique Lima Faria. 2012. "El marketing social, el marketing relacionado con causas sociales y la responsabilidad social empresarial. El caso del supermercado Pão de Açúcar, de Brasil". *INVENIO* 15 (29): 11–27.
- Gobierno de la República del Ecuador. 2008. *Constitución de la República del Ecuador 2008. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008*. Quito, Ecuador: Gobierno de la República del Ecuador.
- Gómez-Mera, Laura y Beverly Barrett. 2012. "The Political Economy of Preferential Trade Agreements: Latin America and Beyond". *Latin American Politics and Society* 54: 181–196. doi:10.1111/j.1548-2456.2012.00147.x.

- Gomez Arana, Arantza. 2017. *The EU's Policy Towards Mercosur: Responsive not Strategic*. Manchester: Manchester University Press.
- Gómez Cordero, Laura Daniela. 2015. “Relaciones entre la Unión Europea y América Latina: viejos desafíos nuevas estrategias”. Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Javeriana.
- González, Alicia. 2021. “China cambia préstamos por inversiones en Latinoamérica durante la pandemia”, el 10 de mayo, *El País*. <https://elpais.com/internacional/2021-05-11/china-cambia-prestamos-por-inversiones-en-latinoamerica-durante-la-pandemia.html>.
- GOPA INFRA. 2022. *Project Management and Implementation for the Post-Earthquake Reconstruction Framework Loan*. Bad Homburg: GOPA INFRA. <https://www.gopa-infra.de/projects/project-management-and-implementation-post-earthquake-reconstruction-framework-loan>.
- Granato, Leonardo y Nahuel Oddone. 2010. “Posicionamientos y alianzas de los gobiernos de Brasil, Argentina y Venezuela en la Ronda de Doha”. *Densidades* 5: 55–76.
- Grilli, Enzo. 1993. *The European Community and the Developing Countries*. Cambridge, Nueva York y Melbourne: Cambridge University Press.
- . 1997. “Multilateralism and Regionalism: A Still Difficult Coexistence”. En *Multilateralism and Regionalism after the Uruguay Round*, editado por Riccardo Faini y Enzo Grilli, 194–234. Basingstoke y Nueva York: Macmillan Press Ltd. y St. Martin's Press Ltd. doi:10.1007/978-1-349-25502-3.
- Grimm, Sven y Christine Hackenesch. 2012. “European Engagement with Emerging Actors in Development: Forging New Partnerships?” En *The European Union and Global Development. An “Enlightened Superpower” in the Making?*, editado por Thomas Legler, Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio Gonzalez, 211–228. Basingstoke y Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Grupo FCC. 2014. *Un consorcio liderado por ACS y FCC construirá el Metro de Lima por 3900 millones de euros*. Barcelona: Grupo FCC. <https://www.fcc.es/-/un-consorcio-liderado-por-acs-y-fcc-construira-el-metro-de-lima-por-3-900-millones-de-euros>.
- . 2022. *FCC 1900-2020. 12 años*. Madrid: Dirección de Comunicación Corporativa del Grupo FCC. https://reddecomunicacion.fcc.es/docs/fcc/libro_fcc_120_aniversario/index.html.
- Grupo TYPESA. 2022. *Nuestra historia (1966-2019)*. Madrid: Grupo TYPESA. <https://www.typsa.com/nuestra-historia/>.
- Guarin, Helena. 2014. “Situación y perspectivas de la cooperación de la Unión Europea en el Perú”. Presentación realizada en el seminario ‘Cooperación internacional y políticas de innovación para el desarrollo territorial de la Macrorregión Norte’ por la Delegación de la Unión Europea en Perú, 7 de abril para el desarrollo territorial de la Macrorregión Norte Piura.
- Guerra Barón, Angélica. 2014. “¿Gobernanza multinivel o intergubernamentalismo en inversión?” En *Sudamérica en el escenario global: gobernanza multinivel y birregionalismo*, editado por Eduardo Pastrana Buelvas y Hubert Gehring, 327–366. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Hall, Stephen. 2011. “Managing Tied Aid Competition: Domestic Politics, Credible Threats, and the Helsinki Disciplines.” *Review of International Political Economy* 18 (5): 646–672. doi:10.1080/09692290.2011.599522.
- Havemann, Tanja, Christine Negra y Fred Werneck. 2020. “Blended Finance for Agriculture: Exploring the Constraints and Possibilities of Combining Financial Instruments for Sustainable Transitions”. *Agriculture and Human Values* 37: 1281–1292. doi:10.1007/s10460-020-10131-8.
- Hay, Colin. 2014a. “Depoliticisation as Process, Governance as Practice: What Did the ‘First Wave’ Get Grong and Do We Need a ‘Second Wave’ to Put It Right?” *Policy and*

- Politics* 42 (2): 293–311. doi:10.1332/030557314X13959960668217.
- . 2014b. “Levels of Governance and their Interaction”. En *Handbook of International Political Economy of Governance*, editado por Anthony Payne y Nicola Phillips, 32–47. Cheltenham y Northampton: Edward Elgar.
- Hayman, Rachel. 2011. “Budget Support and Democracy: A Twist in the Conditionality Tale”. *Third World Quarterly* 32 (4): 673–688. doi:10.1080/01436597.2011.566998.
- Heidhues, Franz y Gideon Obare. 2011. “Lessons from Structural Adjustment Programmes and their Effects in Africa”. *Quarterly Journal of International Agriculture* 50 (1): 55–64.
- Hernández, Gustavo y Toni Sandell. 2013. “Aid for Green Development: The Latin American Investment Facility (LAIF) on the Making.” Documento de Trabajo, Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP).
- Hernandez, José Luis Neila, Antonio Moreno Juste, Adela María Alija Garabito, José Manuel Sáenz Rotko y Carlos Sanz Díaz. 2018. *Historia de las relaciones internacionales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Hettne, Björn. 2003. “The New Regionalism Revisited”. En *Theories of New Regionalism*, editado por Frederik Söderbaum y Timothy Shaw, 255. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- . 2014. “Neo-Mercantilism: What’s in a Word?” *New Institutional Economics and Development Theory* 6: 205–230.
- Hettne, Björn y Frederik Ponjaert. 2014. “Interregionalism and World Order. The Diverging EU and US Models”. En *European Union and New Regionalism: Competing Regionalism and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*, editado por Mario Telò, 115–138. Londres y Nueva York: Routledge.
- Hettne, Björn y Frederik Söderbaum. 2004. “Theorising the Rise of Regionness”. En *New Regionalisms in the Global Political Economy*, editado por Shaun Breslin, Christopher W. Hughes, Nicola Phillips y Ben Rosamond, 33–47. Londres y Nueva York: Routledge. doi:10.4324/9780203361672.
- Hettne, Björn y Fredrik Söderbaum. 2005. “Civilian Power or Soft Imperialism? EU as a Global Actor and the Role of Inter-Regionalism”. *European Foreign Affairs Review* 10 (4). <http://ssrn.com/abstract=2398945>.
- Hoeffler, Anke y Verity Outram. 2011. “Need, Merit, or Self-Interest- What Determines the Allocation of Aid?” *Review of Development Economics* 15 (2). doi:10.1111/j.1467-9361.2011.00605.x.
- Holland, Martin. 2002. *The European Union and the Third World*. Basingstoke: Palgrave.
- Horký, Ondřej. 2011. “Depoliticization, Instrumentalization, and Legitimacy of Czech Development Cooperation : A Case of Imposed Altruism ?” *Ethics and Economics* 8 (1): 120–132.
- Hout, Wil. 2012. “The Anti-Politics of Development: Donor Agencies and The Political Economy of Governance”. *Third World Quarterly* 33 (3): 405–422. doi:10.1080/01436597.2012.657474.
- . 2013. “Governance beyond the European Consensus on Development: What Drives EU Aid Selectivity?” *ECPR Joint Sessions, Workshop ‘Political Conditionalities and Foreign Aid’*. http://repub.eur.nl/res/pub/39277/metis_186745_OA.pdf.
- Hudson, David y Niheer Dasandi. 2014. “The Global Governance of Development: Development Financing, Good Governance and the Domestication of Poverty”. En *Handbook of the International Political Economy of Governance*, editado por Anthony Payne y Nicola Phillips, 238–258. Cheltenham y Northampton: Edward Elgar.
- Hühne, Philipp, Birgit Meyer y Peter Nunnenkamp. 2014. “Who Benefits from Aid for Trade ? Comparing the Effects on Recipient versus Donor Exports”. *The Journal of*

- Development Studies* 50 (9): 1275–1288. doi:10.1080/00220388.2014.903246.
- Hurt, Stephen R. 2003. “Co-operation and Coercion? The Cotonou Agreement between the European Union and ACP States and the End of the Lomé Convention”. *Third World Quarterly* 24 (1): 161–176.
- Ibhawoh, Bonny. 1999. “Structural Adjustment, Authoritarianism and Human Rights in Africa”. *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East* 19 (1): 137–167. doi:10.1215/1089201x-19-1-158.
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). 2019. *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), junio 2019. Mercado laboral*. Quito: INEC.
- . 2020. *Directorio de Empresas y Establecimientos. Boletín Técnico No. 01-2020-DIEE*. Quito: INEC.
- IRELA (Instituto de Relaciones Europeo Latinoamericanas). 1998. *Expectativas y perspectivas de la primera cumbre UE-América Latina-Caribe*. Viena: IRELA.
- . 1999. *Three Decades of Andean Integration*. Madrid: IRELA.
- Iturralde, Pablo, David Suárez y Centro de Derechos Económicos y Sociales (CEDES). 2021. *Estudio de impacto sostenible para soporte de la evaluación del Acuerdo Comercial Multipartes*. Quito: Friederich Ebert Stiftung.
- Iza, Leonidas, Andrés Tapia y Andrés Madrid. 2020. *Estallido. La rebelión de octubre en Ecuador*. Quito: Red Kapari.
- Jäger, Johannes, Laura Horn y Joachim Becker. 2016. “Critical International Political Economy and Method”. En *The Palgrave Handbook of Critical International Political Economy*, 101–118. Londres: Palgrave Macmillan.
- Jakupec, Viktor. 2018. *Development Aid Populism and the End of the Neoliberal Agenda*. Cham: Springer.
- Jakupec, Viktor y Max Kelly. 2015. “Financialisation of Official Development Assistance”. *International Journal of Economics, Commerce and Management* 3 (2): 1–18.
- Jarvis, Christopher J., Balázs Hováth y Michael G Kuhn. 1995. “II Trends and Developments in Export Credits”. En *Officially Supported Export Credits. Developments and Prospects*. Washington D.C.: International Monetary Fund.
doi:<https://doi.org/10.5089/9781557754486.083>.
- Kamat, Sangeeta. 2010. “The Aid Debate: Beyond the Liberal/Conservative Divide”. *Current Issues in Comparative Education* 13 (1): 44–50.
<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=eric&AN=EJ934763&site=ehost-live&scope=site>.
- Keeley, Brian. 2015. *De la ayuda al desarrollo. El combate internacional de la pobreza*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
doi:<http://dx.doi.org/10.1787/9789264226197-es>.
- Keohane, Robert O. 1990. “Multilateralism: An Agenda for Research”. *International Journal* 45 (4): 731–764.
- KfW (Banco Alemán de Desarrollo). 2019. *Financial Cooperation. Guidelines for Procurement*. Frankfurt: KfW. https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Download-Center/PDF-Dokumente-Richtlinien/Vergaberichtlinien-2019-Englisch-Internet_2.pdf.
- King, Katiuska y Pablo Samaniego. 2020. “Ecuador: Into de Abyss Thanks to the Structural Adjustment Policies fo the Extended Fund Agreement with the IMF”. *Cuadernos de Economía* 39 (80): 541–566.
- Klingebiel, Stephan. 2014. *Development Cooperation: Challenges of the New Aid Architecture*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. doi:10.1057/9781137397881.0001.
- Kowald, Karoline. 1998. “EU-Andean Relations”. En *The European Union and Developing Countries*, editado por Cosgrove-Sacks Carol y Gioia Scappucci, 284–304. Basingstoke y Londres: Palgrave Macmillan. doi:10.1057/9780230509184.

- Kraus, John. 1991. "The Struggle over Structural Adjustment". *History of Political Economy* 38 (4): 19–37. doi:10.1215/00182702-7903324.
- La República. 2020. "Unión Europea cierra programa de apoyo al comercio en Ecuador con miles de beneficiados", acceso el 15 de enero de 2021, <https://www.larepublica.ec/blog/2020/10/27/union-europea-cierra-programa-de-apoyo-al-comercio-en-ecuador-con-miles-de-beneficiados/>.
- LAIF (Latin American Investment Facility). 2020a. *EU LAIF Country Fiche- Ecuador*. Bruselas: Latin America and Caribbean Investment Facility. <https://www.eulaif.eu/es/publications/eu-laif-country-fiche-ecuador-0>.
- . 2020b. *EU LAIF Country Fiche- Perú*. Bruselas: Latin America and Caribbean Investment Facility. <https://www.eulaif.eu/es/publications/eu-laif-country-fiche-peru>.
- . 2022a. *Datos y Cifras*. Bruselas: Latin America and Caribbean Investment Facility. <https://www.eulaif.eu/es/datos-y-cifras>.
- . 2022b. *Por una producción agrícola sostenible adaptada al cambio climático*. Bruselas: Latin America and Caribbean Investment Facility. <https://www.eulaif.eu/es/caso-de-exito-proyecto-de-irrigacion-tecnificada-para-pequenos-y-medianos-productores-y-productoras>.
- Landel- Mills, Joslin. 1995. "Introduction". En *Helping the Poor: the IMF's New Facilities for Structural Adjustment*, 1–13. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Langan, Mark. 2015. "Budget Support and Africa–European Union Relations: Free Market Reform and Neo-Colonialism?" *European Journal of International Relations* 21 (1): 101–121. doi:10.1177/1354066113516813.
- Langan, Mark y James Scott. 2014. "The Aid for Trade Charade". *Cooperation and Conflict* 49 (2): 143–161. doi:10.1177/0010836713482880.
- Lapeña Sanz, Ramiro y Marcin Roman Czubala Ostapiuk. 2018. "La política exterior dependiente: el caso de Ecuador". *OASIS* 28: 171–191. doi:<https://doi.org/10.18601/16577558.n28.10>.
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Gales. 2007. "Introduction: Understanding Public Policy through its Instruments- From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 20 (1): 1–21.
- Laurent, Muriel. 1997. "La cooperación externa de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga". *Colombia Internacional* 37: 14–26.
- Lemus Delgado, Daniel. 2017. "Regímenes de verdad: el Comité de Ayuda al Desarrollo y la narrativa histórica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo". En *Historia de la Cooperación Internacional*, editado por Rafael Domínguez y Gustavo Rodríguez Albor, 27–54. Barranquilla: Editorial Uniautónoma.
- Lenz, Tobias. 2013. "EU Normative Power and Regionalism: Ideational Diffusion and its Limits". *Cooperation and Conflict* 48 (2): 211–228. doi:10.1177/0010836713485539.
- Levi- Coral, Michel. 2005. "Estado de las relaciones UE/Comunidad Andina". En *De Guadalajara a Viena: hacia una nueva Cumbre*, 93–100. Santiago de Chile: CELARE.
- Leví-Coral, Michel. 2013. "Ecuador-Unión Europea: lógicas de una negociación inconclusa." Quito.
- Lo- Brutto, Giuseppe. 2017. "A propósito de la cooperación internacional y del desarrollo: una visión más realista." En *Historia de la cooperación internacional desde una perspectiva crítica.*, editado por Rafael Domínguez y Gustavo Rodríguez Albor, 55–74. Barranquilla: Editorial Uniautónoma.
- Lorenzini, Daniele. 2015. "What is a 'Regime of Truth'?" *Le foudaldien* 1 (1): 1–5. doi:10.16995/lefou.2.
- Lucarelli, Sonia. 2008. "European Political Identity, Foreign Policy and Others' Image". En

- The Search for a European Identity. Values, Policies and Legitimacy of the European Union.*, editado por Furio Cerutti y Sonia Lucarelli, 23–42. Londres y Nueva York: Routledge.
- Mah, Luis. 2018. “Promoting Private Sector for Development: The Rise of Blended Finance in EU Aid Architecture.” Documento de trabajo CEAs CSG 171/2018, Lisbon School of Economics and Management.
- Mahon, Rianne y Stephen McBride. 2008. “Introduction”. En *The OECD and Transnational Governance*, 3–22. Vancouver: University of British Columbia.
- Marcella, Gabriel. 1980. “Las relaciones militares entre los Estados Unidos y América Latina: crisis e interrogantes futuras”. *Estudios Internacionales* 13 (51): 382–400. doi:10.5354/0719-3769.1980.16645.
- Marini, Alessandra y Claudia Rokx. 2017. *Dando la talla. El éxito del Perú en la lucha contra la desnutrición crónica*. Washington DC: Banco Mundial.
- Masujima, Ken. 2012. “Good Governance and the Development Assistance Committee. Ideas and Organizational Constraints.” En *Global Institutions and Development. Framing the World?*, editado por Morten Bøås y Desmond MacNeill, 161–163. London: Routledge.
- Mattheis, Frank y Uwe Wunderlich. 2017. “Regional Actorness and Interregional Relations: ASEAN, the EU and Mercosur”. *Journal of European Integration* 39 (6): 1–16. doi:10.1080/07036337.2017.1333503.
- Mawdsley, Emma. 2018a. “‘From Billions to Trillions’: Financing the SDGs in a World ‘Beyond Aid’”. *Dialogues in Human Geography* 8 (2): 191–195. doi:10.1177/2043820618780789.
- . 2018b. “Development Geography II : Financialization”. *Progress in Human Geography* 42 (2): 264–274. doi:10.1177/0309132516678747.
- Mawdsley, Emma, Laura Savage y Sung Mi Kim. 2014. “A ‘post-aid world’? Paradigm shift in foreign aid and development cooperation at the 2011 Busan High Level Forum”. *Geographical Journal* 180 (1): 27–38. doi:10.1111/j.1475-4959.2012.00490.x.
- Mediavilla, Juanjo y Jorge Garcia-Arias. 2019. “Philanthrocapitalism as a Neoliberal (Development Agenda) Artefact: Philanthropic Discourse and Hegemony in (Financing for) International Development”. *Globalizations*, enero, 1–19. doi:10.1080/14747731.2018.1560187.
- Meier, Gerald M. 2005. “The New Development Economics”. En *Biography of a Subject: An Evolution of Development Economics*, 118–128. Oxford: Oxford University Press. <http://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt6wpghn.4>.
- Mena Erazo, Paúl. 2010. “Ecuador: no al TLC, sí a un acuerdo de comercio para el desarrollo”, *BBC*, 2 de junio. https://www.bbc.com/mundo/economia/2010/06/100602_0510_tlc_ecuador_union_europea_acuerdo_comercio_correa_fp.
- Miguez, Pablo Fernando. 2019. “Estado, desarrollo e integración regional en los países del MERCOSUR: dinámicas y balance del ciclo pos-neoliberal 2003-2015”. *Revista Debates* 13 (2): 90–112. doi:10.22456/1982-5269.89485.
- Miner, Sean. 2017. “Los inversores chinos se centran en América Latina”, acceso el 18 de julio de 2020. <https://nuso.org/articulo/los-inversores-chinos-se-centran-en-america-latina/>.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia. 2012. *Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y sus Estados, miembros por una parte, y Colombia y Perú por otra*. Bogotá: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia. <https://www.tlc.gov.co/acuerdos/vigente/union-europea/2-contenido-del-acuerdo/version-espanol>.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador. 2019a. *Boletín de Deuda Pública Interna y*

- Externa*. 31 de diciembre de 2019. Quito: Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador. https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Presentación-Boletín-de-Deuda-Pública-2019_27022021.pdf.
- . 2019b. *Deuda pública al 31 de marzo de 2019*. Quito: Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador. https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/04/Boletín-Deuda-Pública-Marzo-2019_OK.pdf.
- . 2021. *Ecuador y la comunidad internacional alcanzan un acuerdo*. Quito: Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador. <https://www.finanzas.gob.ec/ecuador-y-la-comunidad-internacional-alcanzan-un-acuerdo/>.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. 2020. *Informe anual de deuda pública 2019*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas de Perú. https://www.mef.gob.pe/contenidos/deuda_publ/documentos/Informe_Deuda_Publica_2019.pdf.
- Ministerio de la Producción de Perú. 2021. *Micro, pequeña y mediana empresas (MIPYME)*. Lima: Ministerio de la Producción de Perú. <https://ogeiee.produce.gob.pe/index.php/en/shortcode/estadistica-oe/estadisticas-mipyme#:~:text=Más de 2%2C3 millones,0%2C12%25 mediana->.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador. 2019. *La Unión Europea apoya negociaciones entre Gobierno y sectores sociales e insta a continuarlas*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador. <https://www.cancilleria.gob.ec/2019/10/17/la-union-europea-apoya-negociaciones-entre-gobierno-y-sectores-sociales-e-insta-a-continuarlas/>.
- Minsayan, Anna, Peter Nunnenkamp y Katharina Richert. 2017. “Does Aid Effectiveness Depend on the Quality of Donors?” *World Development* 100: 16–30. doi:<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.07.023>.
- Mobilitas. 2021. “Un proyecto para el corredor troncal del Sistema Integrado de Transporte de Arequipa”, 2021. <https://mobilitas.lat/es/2021/09/07/un-proyecto-para-el-corredor-troncal-del-sistema-integrado-de-transporte-de-arequipa/>.
- Molano-Cruz, Giovanni. 2007. “El diálogo entre la Comunidad Andina y la Unión Europea sobre drogas ilícitas”. *Colombia Internacional*, núm. 65: 38–65.
- . 2010. “Las relaciones entre la Comunidad Andina y la Unión Europea: interacciones de cooperación en la escena global”. *Aldea Mundo Revista sobre Fronteras e Integración* 1 (29): 53–66.
- . 2017. “La construcción de un mundo de regiones”. *Revista de Estudios Sociales* 61: 14–27. doi:[10.7440/res61.2017.02](https://doi.org/10.7440/res61.2017.02).
- Molenaers, N., A. Gagiano, L. Smets y S. Dellepiane. 2015. “What Determines the Suspension of Budget Support?” *World Development* 75: 62–73. doi:[10.1016/j.worlddev.2014.09.025](https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.09.025).
- Montúfar, César. 2004. “Hacia un nuevo marco interpretativo de la asistencia internacional para el desarrollo”. En *América Latina y el (des)orden global neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas*, 245–258. Buenos Aires: CLACSO.
- Moolakkattu, John S. 2009. “Robert W. Cox and Critical Theory of International Relations”. *International Studies* 46 (4): 439–456. doi:[10.1177/002088171004600404](https://doi.org/10.1177/002088171004600404).
- Moravcsik, Andrew. 1993. “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”. *Journal of Common Market Studies* 31 (4): 473–520.
- . 2009. “Disciplining Trade Finance: The OECD Export Credit Arrangement”. *International Organization* 43 (1): 173–205. doi:[10.1017/S0020818300004598](https://doi.org/10.1017/S0020818300004598).
- Morgenthau, Hans. 2015. “Una teoría política sobre la ayuda exterior”. *Relaciones Internacionales* 28: 147–162.

- Morley, Samuel A., Roberto Machado y Stefano Pettiano. 1999. *Indexes of Structural Reform in Latin America*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Morvaridi, Behrooz. 2012. “Capitalist philanthropy and hegemonic partnerships”. *Third World Quarterly* 33 (7): 1191–1210. doi:10.1080/01436597.2012.691827.
- Müller, Gustavo G, Jan Wouters, Jean-Christophe Defraigne, Sebastian Santander y Kolja Raube. 2017. *La asociación estratégica UE-América Latina: situación actual y caminos futuros*. Bruselas: Parlamento Europeo.
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/578028/EXPO_STU\(2017\)578028_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/578028/EXPO_STU(2017)578028_ES.pdf).
- Munoz Galvez, Elena. 2012. “European Development Aid: How to be More Effective Without Spending More?” *Notre Europe Policy Paper* 57: 1–52. www.notre-europe.eu.
- Murphy, Craig. 2000. “Global Governance : Poorly Done and Poorly Understood”. *International Affairs* 76 (4): 789–803.
- Novak, Fabián y Sandra Namihás. 2016. *Las relaciones entre el Perú y la Unión Europea*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú y Konrad Adenauer Stiftung.
- Nye, Joseph S. 2009. “Get Smart. Combining Hard and Soft Power.” *Foreign Affairs* 88 (4): 160–163. <http://www.jstor.org/stable/20699631>.
- . 2012. “Hard and Soft Power in American Foreign Policy”. En *International Relations Theory*, editado por Paul R. Viotti y Mark V. Kauppi, 109–128. Glenview: Longman.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2006. *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. Volume 2: Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management*. París: OCDE. doi:10.1787/9789264035843-en.
- . 2008. *The Export Credits Arrangement 1978-2008. Achievements and Challenges Continued!* París: OCDE.
- . 2011. *Measuring Aid. 50 Years of DAC Statistics. 1961-2011*. París: OCDE.
- . 2018. *Distribution of NET ODA. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico*. París: OCDE iLibrary. https://www.oecd-ilibrary.org/development/distribution-of-net-oda/indicator/english_2334182b-en.
- . 2019. *Net ODA*. París: OECD Data. <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm>.
- . 2021. *EBOPS 2010- Trade in Services by Partner Country*. París: OECD.Stat. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TISP_EBOPS2010#.
- . 2022a. *Official Development Assistance- Definition and Coverage*. París: OCDE. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm>.
- . 2022b. *Total Official Support for Sustainable Development. Pilot Studies and Analyses*. París: OCDE. <https://www.tossd.org/pilot-studies-and-analyses/>.
- OEA (Organización de los Estados Americanos). 1948. *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca*. Río de Janeiro: OEA.
<https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29.html>.
- . 2021a. *Estados Unidos-Perú*. Washington D.C.: Sistema de Información sobre Comercio Exterior OEA. http://www.sice.oas.org/TPD/AND_USA/PER_USA_s.ASP.
- . 2021b. *Países andinos- Unión Europea*. Washington D.C.: Sistema de Información sobre Comercio Exterior OEA. http://www.sice.oas.org/tpd/and_eu/and_eu_s.asp.
- . 2021c. *Perú- China*. Washington D.C.: Sistema de Información sobre Comercio Exterior OEA. http://www.sice.oas.org/TPD/PER_CHN/PER_CHN_s.ASP.
- OMC (Organización Mundial del Comercio). 2022. *La OMC y la contratación pública*. Ginebra: OMC. https://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gproc_s.htm.

- Orbie, Jan. 2012. “The EU’s Role in Development: A Full- Fledged Development Actor or Eclipsed by Superpower Temptations?” En *The European Union and Global Development. An “Enlightened Superpower” in the Making?*, editado por Stefan Gänzle, Sven Grimm y Davina Makhan, 17–36. Londres y Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Ospina Peralta, Pablo. 2020. “Ecuador contra Lenín Moreno”. En *Ecuador. La insurrección de octubre*, 36–41. Buenos Aires: CLACSO.
- Palley, Thomas I. 2013. *Financialization: The Economics of Finance Capital Domination*. Basingstoke y Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Parlamento Europeo. 1997. *El Parlamento Europeo y la Comunidad Andina. Serie Política W32*. Luxemburgo: Parlamento Europeo.
- . 2012a. *European Parliament Resolution of 12 June 2012 on Defining a New Development Cooperation with Latin America 2011/2286 (INI)*. Bruselas: Parlamento Europeo. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2012-0235_EN.html?redirect.
- . 2012b. *Sobre la UE y China: posible desequilibrio comercial 2010/2301(INI)*. Bruselas: Parlamento Europeo. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2012-0141_ES.html.
- . 2021. *Briefing. Neighbourhood and the World. Heading 6 of the 2021-2021 MFF*. Bruselas. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690546/EPRS_BRI\(2021\)690546_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690546/EPRS_BRI(2021)690546_EN.pdf).
- Parlamento Europeo, Consejo Europeo y Comisión Europea. 2006. *El Consenso Europeo sobre el Desarrollo. El Reto del Desarrollo (2006/C 46/01)*. Luxemburgo: Diario Oficial de la Unión Europea.
- . 2017. *El Nuevo Consenso Europeo en Materia de Desarrollo: Nuestro Mundo, Nuestra Dignidad, Nuestro Futuro. 2017/C 210/01*. Luxemburgo: Diario Oficial de la Unión Europea.
- Parodi, Camila y Nicolás Sticotti. 2020. *Ecuador. La insurrección de octubre*. Editado por Camila Parodi y Nicolás Sticotti. Buenos Aires: CLACSO.
- Parra, Andrea. 2010. “El interregionalismo europeo y la integración regional latinoamericana”. *Entramado* 6 (2): 96–105.
- . 2014. “La Unión Europea: un actor de la integración regional en América Latina”. En *La Unión Europea y América Latina: relaciones entre bloques regionales e integración regional*, editado por Michel Levi Coral, 31–48. Quito: Centro Andino de Estudios Internacionales- Universidad Andina Simón Bolívar.
- Pastrana Buelvas, Eduardo, Betancourt Ricardo Vélez y Oscar Simmonds Pachón. 2014. “Regionalización, regionalidad y gobernanza multinivel en Suramérica”. En *Suramérica en el escenario global: gobernanza multinivel y birregionalismo*, 85–123. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability Program). 2019. *Ecuador. Public Finance Review Phase II. Junio 2019*. Washington D.C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/984421567149110963/Ecuador-Public-Finance-Review-Phase-Two>.
- . 2021. *What is PEFA?* Washington D.C.: World Bank Group. <https://www.pefa.org/about>.
- Peixoto Batista, Juliana y Daniela Perrotta. 2018. “El Mercosur en el nuevo escenario político regional: más allá de la coyuntura”. *Desafíos* 30 (1).
- Peng, Bo. 2018. “China, Global Governance, and Hegemony: Neo-Gramscian Perspective in the World Order”. *Journal of China and International Relations* 6 (1): 48–72.

- Pereira, Javier. 2017. *Blended Finance: What it is, How it Works and How it is Used*. Oxford: Oxfam.
- Perrota, Daniela. 2013. “La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales”. En *Teoría de relaciones internacionales*, 197–247. Buenos Aires: Editorial de la Universidad de Buenos Aires.
- Pietrasá, Marek. 2018. “El cambio en la ontología y epistemología de la ciencia de relaciones internacionales”. *Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* 5: 33. doi:10.17951/al.2017.5.33.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2020. *La próxima frontera: desarrollo humano y el antropoceno. Nota informativa para los países acerca del Informe sobre Desarrollo Humano 2020*. Ecuador. Nueva York: PNUD.
- Polo Blanco, Jorge y Elder Piñero Aguiar. 2020. “El Buen Vivir com discurso contrahegemónico. Postdesarrollo, indigenismo y naturaleza desde la visión andina”. *MANA* 26 (1): 1–31. doi:http://doi.org/10.1590/1678-49442020v26n1a205.
- Porto de Oliveria, Osamany y Carlos Aurélio Pimenta de Faria. 2017. “Policy Transfer, Diffusion and Circulation”. *Novos Estudos* 36 (1): 13–32. doi:http://dx .doi.org / 10.25091/ S0101-3300201700010001.
- Prebisch, Raúl. 1996. “Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo”. *El Trimestre Económico* 250 (20): 1077–1096.
- Presidencia de la República del Ecuador. 2019. *OEA destacó la gestión del Gobierno Nacional durante las manifestaciones*. Quito: Dirección de Gestión de la Comunicación – Secretaría General de Comunicación. <https://www.presidencia.gob.ec/oea-destaco-la-gestion-del-gobierno-nacional-durante-las-manifestaciones/>.
- Presidencia del Consejo de Ministros. 2019. *Proyecto de desarrollo económico sostenible y promoción de las PYMEs a nivel subnacional. Informe de seguimiento 2018-2019*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros.
- Prieto, Germán C. 2020. “The Constructivist IPE of Regionalism in Latin America”. En *The Routledge Handbook of Global Political Economy*, editado por Ernesto Vivares, 602–622. Londres y Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Profant, Tomáš. 2019. “(De) Politicization of Unequal Power Relations in Development Discourse”. En *New Donors on the Postcolonial Crossroads. Eastern Europe and Western Aid*, 98–152. Londres y Nueva York. doi:10.4324/9780429422485-4.
- Quiliconi, Cintia. 2013. “Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental: ¿liderazgo competitivo o negación mutua?”. *Revista CIDOB d’afers internacionals* 102–103: 147–168. doi:10.24241/rcai.v0i102-103.269005.
- Quispe-Remón, Florabel. 2020. “Las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones : los tratados de libre comercio”. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* 9 (2): 110–140. doi:10.26754/ojs_ried/ijds.413.6.
- Ravenhill, John. 2008. “International Political Economy”. En *The Oxford Handbook of International Relations*, editado por Christian Reus-Smit y Duncan Snidal, 1–23. doi:10.1093/oxfordhb/9780199219322.003.0031.
- Ray, Jon E. 1995. *Managing Official Export Credits: The Quest for a Global Regime*. Washington D.C.: Institute for International Economics.
- Raza, Werner. 2007. “European Union Trade Politics: Pursuit of Neo-Mercantilism in Different Fora?”. Documento de Trabajo, Austrian Chamber of Labour and Vienna University of Economics and B.A.
- Reinsberg, Bernhard, Katharina Michaelowa y Vera Z Eichenauer. 2015. “The Rise of Multi-Bi Aid and the Proliferation of Trust Funds”. En *Handbook on the Economics of Foreign Aid*, editado por B. Mak Arvin y Byron Lew, 527–551. Cheltenham y Northampton: Edward Elgar. doi:10.4337/9781783474592.

- Renard, Thomas. 2016. "Partnerships for Effective Multilateralism? Assessing the Compatibility between EU Bilateralism, (Inter-) Regionalism and Multilateralism". *Cambridge Review of International Affairs*, 1–18. doi:10.1080/09557571.2015.1060691.
- Rennstich, Joachim. 2017. *Multilevel Governance as a Global Governance Challenge: Assumptions, Methods, Shortcomings*. Editado por Ren Marlin-Bennett. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford: Oxford University Press. doi:10.1093/acrefore/9780190228637.013.558.
- Revista Ekos. 2019. "Dos años y medio del Acuerdo Comercial con la UE", acceso el 16 de junio de 2021, <https://corpei.org/2019/09/25/revista-ekos-dos-anos-y-medio-del-acuerdo-comercial-con-la-ue/>.
- Rhodes, R. A. W. 1996. "The New Governance: Governing without Government". *Political Studies* 44 (4): 652–667. doi:10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x.
- Riggiozzi, Pía. 2011. "Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards a New Synthesis". *New Political Economy* 17 (4): 1–23. doi:10.1080/13563467.2011.603827.
- Riggiozzi, Pía y Diana Tussie. 2012. "The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America". En *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*, 1–16. Londres y Nueva York: Springer. doi:10.1007/978-94-007-2694-9.
- Riggiozzi, Pía y Diana Tussie. 2018. "Claves para leer al regionalismo Sudamericano: fortaleciendo el Estado, regulando el mercado, gestionando autonomía". *Perspectivas* 5: 6–21.
- Rogatyuk, Denis. 2000. "Ecuador: A pesar de la represión, la revolución de los zánganos socava el poder". En *Ecuador. La insurrección de octubre*, editado por Camila Parodi y Nicolás Sticotti, 156–160. Buenos Aires: CLACSO.
- Rojas Aravena, Francisco. 2021. "Regionalismo e integración regional". En *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la política global*, editado por Thomas Legler, Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio González, 146–159. México, D.F.: Oxford University Press Mexico.
- Rojas, Gustavo y Lucas Arce. 2019. *Del Sistema Generalizado de Preferencias al Acuerdo de Asociación. Paraguay y la Unión Europea*. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya.
- Romero Pazmiño, Andrea Yajaira. 2019. "Comercio exterior del Ecuador con la Unión Europea en el marco del Acuerdo Comercial Multipartes: caso del banano ecuatoriano frente a sus principales competidores Colombia y Costa Rica durante el período 2014-2017". Tesis de Pregrado, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Rosales Nieto, Darwin Eugenio y Laura Angélica De La Cruz Guerrero. 2019. "Los primeros 18 meses del Acuerdo Multipartes Ecuador – Unión Europea". *Podium* 35: 43–56. doi:10.31095/podium.2019.35.3.
- Rose, Richard. 1991. "What is Lesson Drawing?" *Journal of Public Policy* 11 (1): 3–30.
- Rosefsky, Katherine P. 1993. "Tied Aid Credits and the New OECD Agreement". *Journal of International Law* 14 (3): 437–467.
- Rosenau, James N. y Ernst-Otto Czempiel. 1992. *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruckert, Arne. 2008. "Making Neo-Gramscian Sense of the Development Assistance Committee: Towards an Inclusive Neoliberal World Development Order". En *The OECD and Transnational Governance*, 96–116. Vancouver: University of British Columbia.
- Runde, Daniel. 2017. "Foreign Aid is About U.S. Interests", 15 de septiembre, *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2017/06/26/foreign-aid-is-about-u-s-interests-marshall-plan/>.

- Sachs, Jeffrey D. 2005. "The End of Poverty. Economic Possibilities for Our Time", 396. ———. 2015. *The Era of Sustainable Development*. Nueva York: Columbia University Press.
- Sanahuja, José Antonio. 2009. "Crisis y cambio en la integración regional en América Latina". *Anuario de la integración de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009* 7: 11–54.
- Sanahuja, José Antonio y Jorge Damián Rodríguez. 2019. "20 años de negociaciones Unión Europea- Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de la globalización". Documento de trabajo, Fundación Carolina.
- Sanahuja, José Antonio, Tezanos Sergio Vázquez, Alejandra Kern y Daniela Perrotta. 2015. *Más allá de 2015: perspectivas y propuestas para la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales y Universidad de Cantabria.
- Santos, Boaventura de Souza. 2020. "Ecuador: del centro al fin del mundo". En *Ecuador. La insurrección de octubre*, editado por Camila Parodi y Nicolás Sticotti, 17–20. Buenos Aires: CLACSO.
- Sassen, Saskia. 2012. "Global Finance and its Institutional Spaces". *Oxford Handbooks Online*, 1–23. doi:10.1093/oxfordhb/9780199590162.013.0002.
- . 2017. "Predatory Formations Dressed in Wall Street Suits and Algorithmic Math". *Science, Technology & Society* 22 (1): 1–15. doi:10.1177/0971721816682783.
- Sayer, Andrew. 2007. "Moral Economy as Critique". *New Political Economy* 12 (2): 261–270. doi:10.1080/13563460701303008.
- Schleich, Juliette. 2021. *Evolution of the Arrangement on Officially Supported Export Credits*. París: Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo Económico.
- Schmidt, Petra. 2006. *Budget Support in the EC's Development Cooperation*. Bonn: German Development Institute (DIE).
- Schmitt, Carl. 2013. *The Concept of the Political. Expanded Edition*. Chicago y Londres: Universidad de Chicago. doi:10.1017/CBO9781107415324.004.
- Senado de Estados Unidos. 1990. *The Tied Aid Credit War Chest of The Export-Import Bank of The United States. September 13, 1989*. Washington D.C.: US Government Printing Office.
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador). 2014. *Informe ejecutivo de finalización del Programa de Apoyo al Sistema Económico, Solidario y Sostenible del Plan Nacional de Desarrollo. DCI-ALA/2007/019/031*. Quito: SENPLADES.
- . 2017. *Informe ejecutivo actualizado del Programa de Apoyo al Sistema Económico Social, Solidario y Sostenible del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. PASES II. DCI-ALA/2012/023-523*. Quito: SENPLADES.
- Serrano, Mariana. 2019. "Efectos en la agenda de política exterior ecuatoriana a partir de la adhesión del Ecuador al Acuerdo Comercial Multipartes entre la Unión Europea y Colombia y Perú". Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Javeriana.
- Servicio de Acción Exterior Europeo. 2018. *120 MIPYMES ecuatorianas obtendrán su diagnóstico de exportación y plan de acción para el mercado europeo*. Bruselas: Servicio de Acción Exterior Europeo. [https://eeas.europa.eu/delegations/ecuador_zh-tw/38373/120 MIPYMES ecuatorianas obtendrán su diagnóstico de exportación y plan de acción para el mercado europeo](https://eeas.europa.eu/delegations/ecuador_zh-tw/38373/120-MIPYMES-ecuatorianas-obtendran-su-diagnostico-de-exportacion-y-plan-de-accion-para-el-mercado-europeo).
- SETECI (Secretaría Técnica de Cooperación Internacional del Ecuador). 2015. *Evaluación de resultados. Programa de Apoyo al Sistema Económico, Social, Solidario y Sostenible-PASES*. Quito: SETECI.

- SGCAN (Secretaría General de la Comunidad Andina). 2010. *La cooperación regional en la Comunidad Andina*. Lima: Comunidad Andina de Naciones.
<https://www.comunidadandina.org/biblioteca-andinoteca/la-cooperacion-regional-en-la-comunidad-andina/>.
- . 2012. *Apoyo a la cohesión económica y social en la Comunidad Andina*. Lima: Comunidad Andina de Naciones. <https://www.comunidadandina.org/biblioteca-andinoteca/apoyo-a-la-cohesion-economica-y-social-en-la-can-2/>.
- . 2018. *Informe anual. Comercio exterior de bienes entre la Comunidad Andina y China 2008 - 2017*. Lima: SGCAN.
- . 2019. *Informe anual. Comercio exterior de bienes entre la Comunidad Andina y la Unión Europea 2009 - 2018*. Lima: SGCAN.
- Siddiqui, Kalim. 2012. “Developing Countries’ Experience with Neoliberalism and Globalisation”. *Research in Applied Economics* 4 (4): 12–37. doi:10.5296/rae.v4i4.2878.
- Sinclair, Timothy J. 1999. “Beyond International Relations Theory: Robert W. Cox and Approaches to World Order”. En *Approaches to World Order*, editado por Robert W. Cox y Timothy J. Sinclair, 3–17. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2012. *Global Governance*. Cambridge y Malden: Polity Press.
- . 2016. “Robert W. Cox’s Method of Historical Structures Redux”. *Globalizations* 13 (5): 510–519. doi:10.1080/14747731.2016.1143662.
- Söderbaum, Frederik. 2015. “Early, Old, New and Comparative Regionalism: The Scholarly Development of the Field”. KFG Working Paper Series No. 64, Freie Universität Berlin. doi:10.2139/ssrn.2687942.
- Söderbaum, Fredrik y Luk Van Langenhove. 2005. “Introduction: The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism”. *Journal of European Integration* 27 (3): 249–262. doi:10.1080/07036330500190073.
- Sogge, David. 2009. “Sistema de ayuda extranjera: ¿régimen o vehículo hegemónico?” *Relaciones Internacionales* 11: 11–31.
<http://http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/download/185/173.pdf>.
- . 2015. “Los donantes se ayudan a sí mismos”. *Cuadernos 2015 y más*. Madrid. doi:10.13140/RG.2.1.4662.4168.
- Sotelo Valencia, Adrián. 2013. “El capitalismo contemporáneo en el horizonte de la teoría de la dependencia”. *Argumentos* 26 (72): 77–96.
- Sotillo, José Ángel. 1998. “La Unión Europea y la cooperación para el desarrollo”. *Política y Sociedad*, núm. 28: 71–83.
- Sotillo Lorenzo, José Ángel. 2017. “La Unión Europea y la gobernanza global del desarrollo”. *Araucaria* 19 (37): 427–454. doi:10.12795/araucaria.2017.i37.20.
- Souza Ramos, Leonardo César. 2011. “Hegemonia, revolução passiva e globalização: o sistema G7/8”. Tesis de Doctorado, Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro.
- St John, Ronald Bruce. 2017. “Peruvian Foreign Policy in the New Millennium: Continuity and Change.” *Revista del Instituto Riva-Agüero* 2 (2): 65–119. doi:<https://doi.org/10.18800/revistaira.201702.002> 65.
- Stavlöta, Ulrika, Justine Nannyonjob, Jan Petterson y Lars Johansson. 2006. *OECD Policy Dialogue with non-Members on Aid for Trade: From Policy to Practice. Uganda: Aid and Trade*. Doha: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
- Stoker, Gerry. 1998. “Governance as Theory: Five Propositions”. *International Social Science Journal* 50 (155): 17–28. doi:10.1111/1468-2451.00106.
- Stone, Diane. 2012. “Transfer and Translation of Policy”. *Policy Studies* 33 (6): 483–499. doi:10.1080/01442872.2012.695933.
- . 2017. “Global Governance Depoliticized: Knowledge Networks, Scientization , and

- Anti-Polity". En *Anti- Politics, Depoliticization and Governance*, editado por Paul Fawcett, Matthew Flinders, Colin Hay y Matthew Wood, 91–111. Oxford: Oxford University Press.
- Stone, Diane, Osmany Porto de Oliveira y Leslie A. Pal. 2020. "Transnational Policy Transfer: The Circulation of Ideas, Power and Development Models". *Policy and Society* 39 (1): 1–18. doi:10.1080/14494035.2019.1619325.
- Strang, David. 1991. "Adding Social Structure to Diffusion Models. An Event History Framework." *Social Methods Research* 19 (3): 324–353. doi:<https://doi.org/10.1177/0049124191019003003>.
- Strange, Susan. 1994. "Wake up, Krasner ! The World Has Changed". *Review of International Political Economy* 1 (2): 209–219.
- . 1995. "Political Economy and International Relations". En *International Relations Theory Today*, editado por Ken Booth y Steve Smith. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- SUNAT (Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria de Perú). 2022. *Tipo de cambio oficial*. Lima: SUNAT. <https://e-consulta.sunat.gob.pe/cl-at-ittipcam/tcS01Alias>.
- Tan, Celine. 2019. "Creative cocktails or toxic brews? Blended finance and the regulatory framework for sustainable development". En *Sustainable Trade, Investment and Finance. Toward Responsible and Coherent Regulatory Frameworks*, editado por Claire Gammage y Tonia Novitz, 300–330. Cheltenham y Northampton: Elgaronline. doi:<https://doi.org/10.4337/9781788971041>.
- Telò, Mario. 2020. "Regional Organizations and Inter-Regional Relations: Competitive Models or Bottom- Up Change of Multilateral Global Governance?" *Revue belge de géographie* 4: 1–17. doi:10.4000/belgeo.43943.
- Ténenbaum de Réartegui, Ana María. 2010. "Comunidad Andina: situación actual y principales desafíos." Presentación realizada por la Directora General de la Secretaría General de la Comunidad Andina. https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/presentacion_ana_maria_tenenbaum3.pdf.
- The Economist. 2016. "Blended Finance. Trending : Blending", 23 de abril. <http://search.proquest.com.ezproxy.library.wisc.edu/docview/1783603080?accountid=465>.
- Thomson, Michael, Alexander Kentikelenis y Thomas Stubbs. 2017. "Structural Adjustment Programmes Adversely Affect Vulnerable Populations: A Systematic-Narrative Review of their Effect on Child and Maternal Health". *Public Health Reviews* 38 (1): 1–18. doi:10.1186/s40985-017-0059-2.
- Tironi, Ernesto. 1977. "La Decisión 24 sobre capitales extranjeros en el Grupo Andino". *Estudios Internacionales* 10 (38): 12–26. doi:10.5354/0719-3769.1977.16574.
- Tomaselli, Andrés. 2021. *Determinantes departamentales y estimación del riesgo distrital del trabajo informal en Perú*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Truman, Harry S. 1949. "Discurso Inaugural Harry S. Truman. 20 de enero de 1949", acceso el 10 de febrero de 2021, <https://perio.unlp.edu.ar/catedras/planipoliticasdecom/wp-content/uploads/sites/162/2020/08/Discurso-Inaugural-Truman.pdf>.
- Tulmets, Elsa. 2014. "Analyser l'exportation des normes au-delà de l'Union européenne: pour une approche éclectique". *Politique Européenne* 46: 8–32.
- Tussie, Diana y Cintia Quiliconi. 2014. "The World Trade Organization and Development". En *International Development: Ideas, Experience and Prospects*, editado por Bruce Currie-Alder, Ravi Kanbur, David M Malone y Rohinton Medhora, 815–830. Oxford

- University Press.
- UE (Unión Europea). 2012. *Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Declaraciones anexas al Acta Final de la Conferencia intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007*. Bruselas: Unión Europea. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT>.
- . 2020a. *La historia de la Unión Europea*. Bruselas: Unión Europea. https://europa.eu/european-union/about-eu/history_es#:~:text=La Unión Europea nació con,para lograr una paz duradera.
- . 2020b. *LAIF Latin American Investment Facility. Operational Report 2019*. Luxemburgo: Unión Europea. <https://www.eulaif.eu/es/publications/laif-cif-operational-report-2019>.
- . 2021. *EUROPAN, una apuesta en la lucha contra la desnutrición infantil*. Bruselas: Unión Europea. https://europa.eu/capacity4dev/union_europea_en_peru/documents/european-una-apuesta-en-la-lucha-contra-la-desnutricion-infantil-case-study.
- . 2022. *Sobre la Red Al-Invest*. Bruselas: Unión Europea. <https://redalinvest.com/about>.
- UK Export Finance. 2015. *Operational Selection Policy OSP49. Records of the UK Export Finance. 1978 Onwards*. Londres: The National Archives. <https://cdn.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/OSP49.pdf>.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo). 2002. *Economic Development in Africa. From Adjustment to Poverty Reduction. What is New?* Nueva York y Ginebra: UNCTAD. doi:<https://doi.org/10.18356/a882a029-en>.
- . 2008. *Budget Support: A Reformed Approach or Old Wine in New Skins?* Ginebra: UNCTAD. https://unctad.org/system/files/official-document/osgdp20085_en.pdf.
- . 2018. *World Investment Report 2018*. Ginebra: UNCTAD. doi:10.18356/d6326c45-en.
- UNCTADSTAT. 2022a. *Services (BPM6): Exports and Imports by Service- Category and by Trade- Partner, Annual*. Ginebra: UNCTADSTAT. <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx>.
- . 2022b. *Total Trade and Share, Annual*. Ginebra: UNCTADSTAT. <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx?ReportId=101>.
- Unidad de Cooperación de la Comunidad Andina de Naciones. 2019. *Cooperación con la Unión Europea. Detalle de proyectos suscritos y ejecutados 2000-2019*. Lima: Comunidad Andina de Naciones.
- Vaca Hernandez, Wendy. 2020. “¿Regionalismo suramericano?” *Cuadernos de Política Exterior Argentina* 131: 47–68.
- Vacas Fernández, Félix. 2009. “Las relaciones entre la Comunidad Andina y la Unión Europea.” *Mundo Nuevo* 1: 171–198.
- Vasconcelos, Álvaro. 2007. “European Union and Mercosur”. En *European Union and New Regionalism. Regional Actors and Global Governance in a Post- Hegemonic Era*, editado por Mario Telò, 165–184. Hampshire y Burlington: Ashgate.
- Vauchez, Antoine. 2013. “Le prisme circulatoire. Retour sur un leitmotiv académique”. *Critique Internationale* 59 (2): 9–16. doi:10.3917/crii.059.0009.
- Velsaco Velazquez, Paz. 2020. “EU Aid for Trade Progress Report 2020”. Bruselas: Comisión Europea.
- Verschaeve, Joren y Jan Orbie. 2016. “Once a Member, always a Member ? Assessing the Importance of Time in the Relationship between the European Union and the Development Assistance Committee”. *Cambridge Review of International Affairs* 29

- (2): 512–527. doi:10.1080/09557571.2015.1015486.
- . 2017. “Ignoring the Elephant in the Room? Assessing the Impact of the European Union on the Development Assistance Committee’s Role in International Development.” *Development Policy Review* 36 (1). doi:10.1111/ijlh.12426.
- Vidarte A., Oscar. 2018. “La política exterior en tiempos de Kuczynski”. *Perú Hoy* 33: 109–124.
- Villagómez, Mentor. 2012. “Acuerdo comercial multipartes Ecuador - Unión Europea”. *AFESE Revista de la Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano* 56: 11–51. [https://eulacfoundation.org/es/system/files/Acuerdo comercial Ecuador-UE.pdf](https://eulacfoundation.org/es/system/files/Acuerdo%20comercial%20Ecuador-UE.pdf) <http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CD8QFjAC&url=http://www.afese.com/img/revistas/revista56/acuecuue.pdf&ei=AKBNU5idKoaK0AWAjoDYBQ&usg=AFQjCNGil>.
- Viotti, Paul R. y Mark V. Kauppi. 2013. “Liberalism: Interdependence and Global Governance”. En *International Relations Theory*, Quinta edi, 129–166. Glenview: Pearson.
- Visier, Claire. 2019. “Beyond Europeanization. EU Enlargement and Policy Transfer Studies”. En *Policy Transfer and Norm Circulation*, editado por Laure Delcour y Elsa Tulmets. Abingdon y Nueva York: Routledge.
- Vivares, Ernesto. 2013. *El Banco Interamericano de Desarrollo en la década neoliberal*. Quito: Flacso.
- . 2014. “Toward a Political Economy of New South American Regionalism”. En *Exploring the New South American Regionalism (NSAR)*, 9–28. Ashgate: Dorchester.
- . 2019. “La ‘Batalla de Quito’”. Quito: Fundación Carolina.
- Vivares, Ernesto y Michele Dolcetti-Marcolini. 2016. “Two Regionalisms, Two Latin Americas or Beyond Latin America? Contributions from a Critical and Decolonial IPE”. *Third World Quarterly* 37 (5): 866–882. doi:10.1080/01436597.2015.1109438.
- Waltz, Kenneth N. 1988. *Teoría de la Política Internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Wang, Jian Ye, Yo Kikuchi, Sidharta Choudhury y Mario Mansilla. 2005. “Trends and Developments in Export Credits”. En *Officially Supported Export Credits in a Changing World*. Washington D.C.: IMF. doi:<https://doi.org/10.5089/9781589064355.083>.
- Weisstaub, Lara. 2008. “Las nociones de cooperación y la articulación de los actores en los diálogos Unión Europea-América Latina”. *Análisis Político* 64: 57–66.
- Williamson, John. 1999. “Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de las políticas económicas”. En *La cultura de la estabilidad y el Consenso de Washington*, editado por Manuel Guitián y Joaquín Muns Albuixech, 67–117. Barcelona: La Caixa.
- Wodak, Ruth y Michael Meyer. 2009. “Critical Discourse Analysis: History, Agenda, Theory, and Methodology 1”. En *Methods of Critical Discourse Analysis*, Segunda edición, 1–33. London: Sage.
- Wolff, Sarah. 2015. “Eu budget support as a transnational policy instrument: Above and beyond the state?” *Public Administration* 93 (4): 922–939. doi:10.1111/padm.12177.
- Wood, Robert E. 1987. *From Marshall Plan to Debt Crisis*. Berkeley, Los Angeles y Londres: University of California Press.
- Yáñez Arcos, Andrea. 2014. *Lupa Fiscal. El Plan Decenal de Educación y el enfoque de derechos humanos a través del presupuesto público*. Quito: Educidadanía.
- Zabalo Arena, Patxi, Eduardo Bidaurratzaga Aurre y Artur Colom Jaén. 2019. “Implicaciones para América Central del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* 123: 225–247. doi:10.24241/rcai.2019.123.3.225.
- Zamfir, Ionel y Alina Dobrova. 2019. “EU Support for Democracy and Peace in the World”.

Briefing, Parlamento Europeo.

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628271/EPRS_BRI\(2018\)628271_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628271/EPRS_BRI(2018)628271_EN.pdf).

Zemanová, Štěpánka. 2012. "The Europeanization of Official Development Assistance : EU Governance by Cooperation - Communication and Domestic Change". *Eastern Journal of European Studies* 3 (1): 31–49.

Anexos

Anexo 1. Cooperación de la Unión Europea con los países andinos y Latinoamérica entre 1990 y 2010 (en millones de euros)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Bolivia	11,7	21	24	22	22	16	27,1	30,8	25	26,30
Colombia	11,2	5	5	11	9	12	19,5	11,3	8,8	15,14
Ecuador	0	8	5	7	7	8	7,3	8,9	11,7	11,4
Perú	10,0	22	27	27	32	34	28,8	18,7	80	35
Venezuela	0	0	0	1	2	3	4,1	3	6,1	3,8
Países andinos	32,9	56	61	68	72	73	86,8	72,7	131,6	91,64
Sudamérica	32,9	75	88	100	107	101	137,5	115,3	179,2	154,94
Caribe	22,5	63	84	116	83	118	238,1	253	243,9	198,1
Latinoamérica	90,55	194	228	272	246	275	421,7	381,2	451,8	371,2

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bolivia	27,51	29,83	23,98	64,74	29,45	31,68	41,44	32,04	30,36	56,42	43,58
Colombia	15,84	17,52	18,47	27,79	34,34	44,19	55,61	53,89	39,55	32,56	62,7
Ecuador	7,67	6,36	9,95	14,06	12,78	28,21	22,71	25,5	28,02	44,84	3,8
Perú	26,15	23,88	17,06	36,87	10,96	33,91	43,06	47,63	36,35	52,7	10,1
Venezuela	9,51	5,3	8,88	9,29	9,00	17,76	12,45	6,74	4,72	2,4	0,3
Países andinos	86,68	82,89	78,34	152,75	96,53	155,75	175,27	165,8	139	188,92	120,48
Sudamérica	141,12	140,48	229,71	200,36	146,72	226,29	235,52	257,27	263,48	313,88	179,36
Caribe	217,32	239,19	128,04	194,55	270,78	249,67	333,94	391,53	359,32	388,03	580,65
Latinoamérica	404,15	424,61	408,13	501,93	535,21	645,05	666,22	776,1	768,87	808,69	933,5

Fuente: Elaborado por el autor con base en BID (2004, 103); Comisión de las Comunidades Europeas (1991,60); (1998, 41); (2003; 178-179); (2004, 172); (2005, 175); (2006, 158-159); (2007, 173); (2008, 157); (2009, 202); (2010, 194); (2011, 184).

Anexo 2. Cooperación UE- CAN de 1987 al 2012 por sectores (en millones de euros)

Período	Sector	Monto
1987-1999	Industrial, agropecuario, comercio, energía y fortalecimiento institucional.	17
2000-2004	Aduanas, competencia, calidad y estabilización regional	6,3
2004-2006	Medio ambiente, comercio, estadísticas, sociedad civil, drogas sintéticas y apoyo a la valoración conjunta	29,1
2006-2012	Prevención de desastres, drogas sintéticas, desarrollo económico y social sostenible, inserción en la economía mundial, lucha contra la pobreza, sociedad civil.	21,3

Fuente: Elaborado por el autor con base a CAN (2006, 2); Giacalone y Bustamente (2015, 354).

Anexo 3. Cooperación UE- Mercosur por sectores 1992-2000 en euros

Sector	Proyectos	Monto
Apoyo institucional Total: 19 132 215	Coordinación de política macro económica	2 500 000
	Estadísticas	4 135 000
	Estándares técnicos	3 950 000
	Apoyo a la Secretaría Administrativa de MERCOSUR	900 000
	Apoyo a la Secretaría Administrativa de MERCOSUR (II)	900 000
	Comisión Parlamentaria Conjunta	917 175
	Aduanas	700 000
	Aduanas II	530 000
	Apoyo para la creación del mercado común	4 600 000
Sociedad civil Total: 950 000	Trabajo y dimensión social	950 000
Otros Total: 11 200 000	Agricultura	11 200 000
Total cooperación 1992-2000		31 282 175

Fuente: Gomez Arana (2017, 138).

Anexo 4. Cooperación UE CAN 2002-2006 en euros

Proyecto	Presupuesto	Aporte Comunidad Europea	Aporte CAN y países andinos
Cooperación UE-CAN en Materia de Asistencia Técnica Relativa al Comercio- ATR1-Comercio	5 000 000	4 000 000	1 000 000
Asistencia Técnica al Proceso de Valoración Conjunta UE-CAN-ATR2-Valoración	1 215 000	950 000	265 000
Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina-PREDECAN (Decisión 555)	12 400 000	9 450 000	2 950 000
Cooperación UE-CAN en Materia de Estadísticas- ANDESTAD (Decisión 556)	8 000 000	5 000 000	3 000 000
Apoyo a la Comunidad Andina en el Área de las Drogas Sintéticas- DROSICAN (Decisión 673)	3 060 000	2 550 000	510 000
Cooperación UE-CAN en Acción con la Sociedad Civil- SOCICAN (Decisión 727)	4 636 000	4 100 000	536 000
Facilidad de Cooperación UE-CAN para la Asistencia Técnica al Comercio- FAR (Decisión 727)	4 385 285	3 050 000	1 335 285
Total	38 696 285	29 100 000	9 596 285

Fuente: CAN (2020); Centro de Estadísticas de la Comunidad Andina (2020).

Anexo 5. Cooperación UE Mercosur 2000-2006 en euros

Sector	Proyectos	Monto
Apoyo para la institucionalización de Mercosur Total: 12 500 000	Estadísticas	2 000 000
	Estándares técnicos	4 000 000
	Cooperación en aduanas	5 300 000
	Arbitraje	310 000
	Apoyo para la integración física de Mercosur	2 840 000
Apoyo para la consolidación del mercado interno común Total: 21 000 000	Asistencia para ciencia y tecnología	6 000 000
	Mercado común y coordinación macro- económica	7 100 000
	Proyectos agrícolas y sanitarios	6 000 000
Apoyo a la sociedad civil Total: 14 500 000	Sociedad de la información	11 000 000
	Educación, cultura y audio visuales	2 500 000
	Dimensión social de Mercosur	950 000
Monto total de cooperación 2000-2006		48 000 000

Fuente: Elaborado por el autor con base en Comisión Europea (2002, 57)

Anexo 6. Cooperación UE MERCOSUR 2007-2010 en euros

Sector	Proyectos	Monto
Apoyo institucional Total: 14 000 000	Apoyo a la Secretaría de MERCOSUR	1 000 000
	Apoyo al Tribunal Permanente de Revisión	1 000 000
	Apoyo para la profundización de MERCOSUR e implementación de un futuro Acuerdo de Asociación UE MERCOSUR (Fase I)	12 000 000
Otros Total: 9 000 000	Fortalecimiento del sector cinematográfico y audiovisual de MERCOSUR	2 000 000
	Centros de Estudios de MERCOSUR/ Mejora de la cooperación interna de MERCOSUR en educación	7 000 000
Total cooperación 2007-2010		23 000 000

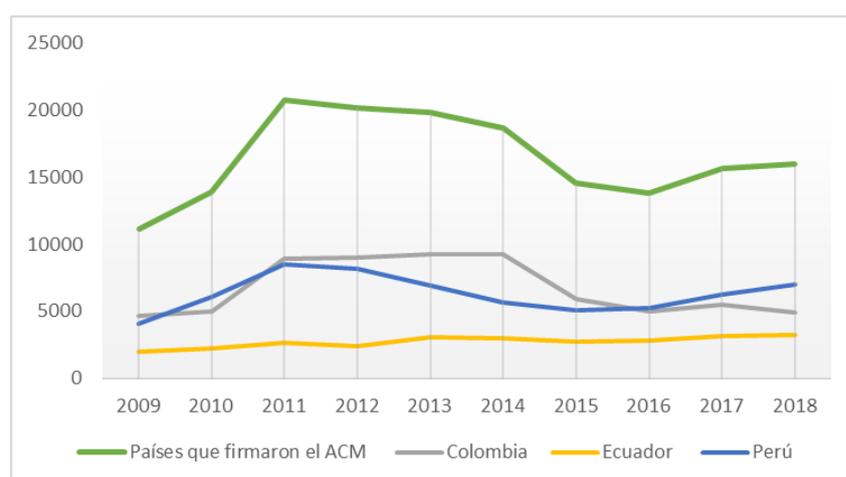
Fuente: Elaborado por el autor con base en Comisión Europea (2007b, 40-41).

Anexo 7. Cooperación UE MERCOSUR 2011-2013 en euros

Sector	Proyectos	Monto
Apoyo institucional Total: 14 000 000	Apoyo al Parlamento de MERCOSUR	2 000 000
	Apoyo para la profundización de MERCOSUR e implementación de un futuro Acuerdo de Asociación UE MERCOSUR (Fase II)	15 000 000
Total cooperación 2011-2013		17 000 000

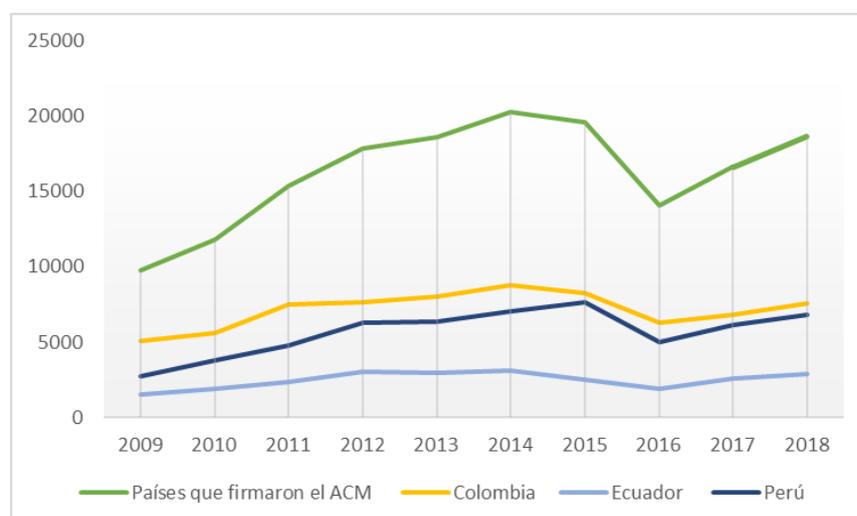
Fuente: Elaborado por el autor en base a Comisión Europea (2007b, 40-41).

Anexo 8. Exportaciones de Colombia, Ecuador y Perú a la UE 2009-2018 en millones de dólares



Fuente: SGCAN (2019, 4).

Anexo 9. Importaciones de Colombia, Ecuador y Perú desde la UE 2009-2018 en millones de dólares



Fuente: SGCAN (2019, 9).

Anexo 10. Programas de cooperación UE- Ecuador negociados para el período 2007-2013

Sector	Programa	Modalidad	Socio implementador	Monto en euros
Educación	Programa de Apoyo al Plan Decenal de Educación 2006-2015 PAPDE I	Apoyo presupuestario	Ministerio de Educación del Ecuador	40 000 000
	Programa de Apoyo al Plan Decenal de Educación 2006-2015 PAPDE I	Ayuda complementaria	Unión Europea	1 200 000
	Programa de Apoyo al Plan Decenal de Educación 2006-2015 PAPDE II	Apoyo presupuestario	Ministerio de Educación del Ecuador	33 300 000
	Programa de Apoyo al Plan Decenal de Educación 2006-2015 PAPDE II	Ayuda complementaria	Unión Europea	700 000
Subtotal				75 200 000
Economía Sostenible y Promoción de la Integración Regional	Programa de Apoyo al Sistema Económico Social, Solidario y Sostenible del Plan Nacional para el Buen Vivir PASES I	Apoyo presupuestario	Secretaría Nacional de Planificación del Ecuador	30 000 000
	Programa de Apoyo al Sistema Económico Social, Solidario y Sostenible del Plan Nacional para el Buen Vivir PASES I	Ayuda complementaria	Unión Europea	3 400 000
	Programa de Apoyo al Sistema Económico Social, Solidario y Sostenible del Plan Nacional para el Buen Vivir PASES II	Apoyo presupuestario	Secretaría Nacional de Planificación del Ecuador	29 850 000
	Programa de Apoyo al Sistema Económico Social, Solidario y Sostenible del Plan Nacional para el Buen Vivir PASES II	Ayuda complementaria	Unión Europea	2 150 000
Subtotal				65 400 000
Total 2007-2013				140 600 000

Fuente: Convenio PAPDE I y PAPDE II; Convenio PASES I y PASES II.

Anexo 11. Programas de cooperación UE- Ecuador negociados para el período 2014-2017 (ampliados hasta el 2020)

Sector	Programa	Modalidad	Socio implementador	Monto en euros
Desarrollo Sostenible e Inclusivo Local	PASES II	Apoyo presupuestario	Secretaría Técnica Planifica Ecuador	6 400 000
	Reactivación Productiva de Manabí y Esmeraldas	Apoyo presupuestario	Secretaría Técnica del Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva	26 000 000
	Programa Frontera Norte-Territorio de Desarrollo y de Paz	Cooperación delegada (cofinanciación)	Implementada a través de GIZ Y AECID	18 900 000
	Por definir	Por definir hasta finales del 2019	Posiblemente propuesta de Economía Circular	2 300 000
Apoyo al Comercio	Programa de Apoyo al Sector de Comercio en el Ecuador	Cooperación delegada	FEDEXPOR, CORPEI y PROECUADOR	10 000 000
Medidas de Acompañamiento	Cooperación delegada	Cooperación delegada	AECID para temas de ciencia, educación y tecnología. Estos fondos fueron invertidos en SENESCYT (a través de la Universidad Amazónica), el Ministerio de Trabajo y el INIAP	1 000 000
	Gestión directa para visibilidad, comunicación, monitoreo a través de la UE	Gestión directa	Unión Europea	2 400 000
Total 2014-2020				67 000 000

Fuente: (Canales Cárdenas 2020)(Canales Cárdenas 2020)

Anexo 12. Programas de cooperación UE- Perú negociados para el período 2007-2013 en euros (primera fase)

Plan Indicativo Nacional I 2007-2010					
Sector	Monto por sector	Programa	Modalidad	Socio	Monto por programa
Apoyo a la Modernización del Estado y al Fortalecimiento de la Gobernabilidad	10 000 000	Proyecto Modernización del Estado y Buena Gobernanza: PCM	Subvención	Presidencia del Consejo de Ministros	5 942 000
		Proyecto Modernización del Estado y Buena Gobernanza: MEF	Subvención	Ministerio de Economía y Finanzas	3 223 000
		Proyecto Modernización del Estado y Buena Gobernanza: APCI	Subvención	Agencia Peruana de Cooperación Internacional	835 000
Inclusión Social: Apoyo a los Diferentes Organismos que Están a Cargo del Otorgamiento del Documento Nacional de Identidad a los Ciudadanos Peruanos	7 000 000	Proyecto Inclusión Social: Identidad y Ciudadanía	Subvención	Defensoría del Pueblo	7 000 000
Apoyo al Desarrollo Social Integral en Regiones Específicas Reforzando la Cohesión Social	68 800 000	Apoyo Presupuestario al Programa Articulado Nutricional, EURO PAN	Apoyo presupuestario	Ministerio de Salud	60 000 000
			Ayuda complementaria	Unión Europea	800 000
		Programa de Desarrollo Alternativo en Satipo (DAS)	Subvención	Comisión Nacional de Desarrollo y Vida sin Drogas DEVIDA	8 000 000
Subtotal					85 800 000

Fuente: Canales Cárdenas (2020).

Anexo 13. Programas de cooperación UE- Perú negociados para el período 2007-2013 en euros (segunda fase)

Plan Indicativo Nacional II 2011-2013					
Sector	Monto por sector	Programa	Modalidad	Socio implementador	Monto por programa
Apoyo a la Modernización del Estado: Fortalecimiento de la Gobernabilidad e Inclusión Social	60 700 200	Programa de Apoyo a la Política Peruana de Promoción de las Exportaciones de Productos Ecológicos, EURO-ECO-TRADE	Apoyo presupuestario	Ministerio del Ambiente	11 500 000
			Ayuda complementaria	Unión Europea	1 500 000
		Programa de Apoyo a la Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2012-2016	Apoyo presupuestario	Comisión Nacional de Desarrollo y Vida sin Drogas DEVIDA	24 000 000
			Ayuda complementaria	Comisión Nacional de Desarrollo y Vida sin Drogas DEVIDA	8 200 000
		Proyecto Lugar de la Memoria	Cooperación delegada	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	2 000 000
Subtotal					60 700 200
Total 2011-2013					146 500 200

Fuente: Canales Cárdenas (2020)

Anexo 14. Programas de cooperación UE- Perú negociados para el período 2014-2017 en euros (ampliados hasta el 2020)

Plan Indicativo Multianual 2014-2017					
Sector	Monto por sector	Programa	Modalidad	Socio implementador	Monto por programa
Promover el Desarrollo Inclusivo a Nivel Regional y Local	48 040 000	Programa de Apoyo a la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social – EURO ENDIS	Apoyo presupuestario	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	36 000 000
			Ayuda complementaria	Unión Europea	4 000 000
		Apoyo a la Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas y el Crimen Organizado	Cooperación delegada	Estados miembros de la UE y UNODC	12 040 000
Fomento del Comercio y la Inversión	13 960 000	Desarrollo Económico Sostenible y Promoción de las Pymes a Nivel Subnacional	Cooperación delegada	AECID y GIZ	10 000 000
		Medidas de Apoyo	Gestión directa	Unión Europea	3 960 000
Total 2014-2017					66 000 000

Fuente: Canales Cárdenas (2020)