



#TEAMEUROPE

CONSIDERACIONES
Y RECOMENDACIONES SOBRE LA
COOPERACIÓN REGIONAL
ENTRE LA UNIÓN EUROPEA
Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



FIIAPP
COOPERACIÓN ESPAÑOLA



Cooperación
Española

© FIIAPP, Diciembre 2020

La presente publicación ha sido elaborada por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP, F.S.P.)



Reproducción autorizada siempre que se cite la fuente.
No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

El multilateralismo y la cooperación internacional para el desarrollo son rasgos consustanciales de la acción exterior de la Unión Europea y en éstos se pone de manifiesto el compromiso de los Estados miembros en la búsqueda de respuestas comunes a los desafíos globales relativos al cumplimiento de la Agenda 2030, la transición ecológica y digital, la gestión de las migraciones, la seguridad y los efectos de la pandemia COVID-19

En sus relaciones y cooperación con América Latina y el Caribe, las diferentes fases de programas regionales como EUROsociAL, COPOLAD, EUROCLIMA o EL PAcCTO han permitido constatar la pertinencia de este tipo de instrumentos y su contribución en la generación de soluciones concretas e integradas a los desafíos de la cohesión social, las políticas sobre drogas, el cambio climático y la lucha contra el crimen transnacional organizado.

Estos programas se han caracterizado por una movilización innovadora del conocimiento del sector público español y europeo, la articulación de vínculos entre problemáticas nacionales, regionales, birregionales e internacionales, así como por su capacidad de implementación de una asistencia técnica pública integral en la promoción de procesos de políticas públicas y el fortalecimiento de las instituciones en América Latina y el Caribe.

La FIIAPP ha sido implementador de muchos de estos programas regionales, y también los ha inspirado y enriquecido con sus metodologías y abordajes, contribuyendo a construir un acervo de conocimiento que se debe poner en valor porque puede alimentar futuras actuaciones tanto en América Latina y el Caribe (ALC) como en otras regiones.

Desde su dilatada experiencia, la FIIAPP quiere compartir con sus socios y partes interesadas algunas reflexiones y recomendaciones para el fortalecimiento de este tipo de cooperación y su consolidación en la nueva agenda de la UE para el próximo periodo 2021-2027.

Este documento presenta de forma sintética este proceso de reflexión interno en FIIAPP que se desencadenó a partir de las evaluaciones externas de la UE sobre sus programas regionales. De esta forma, destacamos a continuación los aspectos que consideramos más relevantes de una manera muy esquemática y concisa que pueda ser útil para perfeccionar una modalidad de cooperación que obtiene resultados y que ha demostrado ser un instrumento valioso para nuestro empeño en no dejar a nadie atrás.

Anna Terrón
Directora de la FIIAPP

PERTINENCIA E IMPORTANCIA DE LOS PROGRAMAS REGIONALES¹

La crisis del coronavirus, COVID-19, sin lugar a duda supondrá un punto de inflexión en las sociedades contemporáneas. Sus causas, respuestas y dramáticas consecuencias llevarán a la humanidad a replantearse muchas de las premisas que la han guiado durante esta última gran época de cambios.

En esta perspectiva es importante extraer todos aquellos aprendizajes y lecciones aprendidas para poder seguir avanzando como sociedades y garantizar un presente y un futuro que no deje a nadie atrás y se estructure realmente en torno al planeta, las personas, la prosperidad, la paz y las alianzas.

No se trata de una cuestión de oportunismo sectorial o temático. Si algo se puede extraer de ésta y otras tantas crisis recientes es la necesidad de respuestas comunes a problemas comunes, pero, sobre todo, la apuesta por el multilateralismo y la importancia de una mayor y mejor cooperación internacional para el desarrollo.

Es, precisamente, este contexto el que revalida la pertinencia e importancia de los programas regionales de cooperación entre la UE y ALC.

Pertinencia que se fundamenta en su naturaleza como instrumento de respuesta conjunta a problemáticas comunes y multidimensionales, situación que les permitiría, por ejemplo, la formulación e implementación de las acciones de respuesta inmediata y apoyo a los sistemas sanitarios previstos en el *Team Europe*.

La iniciativa #TEAMEUROPE es la respuesta contundente de la Unión Europea para atender las necesidades emergentes de los países socios, fortaleciendo a sus instituciones, para cooperar y trabajar de la mano en la lucha contra la COVID-19 y sus consecuencias. Al igual que los programas regionales, parte del necesario trabajo conjunto entre las instituciones europeas, los Estados miembros y sus agencias implementadoras.

1 Nota aclaratoria: “cooperación regional” o “cooperación birregional” se emplea en este documento en el sentido de cooperación multi-país (con todos o con algunos de los países de una misma región) y no se refiere a la cooperación con Organismos Regionales, que en todo caso son escasos y débilmente operativos en ALC.



¿QUÉ SON?

Puentes de entendimiento entre Europa y América Latina para el fortalecimiento de los valores compartidos entre ambas regiones.

Espacios de diálogo para la coordinación birregional de respuestas multinivel y multi-país ante los desafíos comunes.

Instrumentos de la cooperación europea para la generación de **soluciones concretas a retos globales** como la cohesión social, las políticas sobre drogas, el cambio climático o la lucha contra el crimen transnacional organizado.

Pero también, en la constatación de la prevalencia en ALC de carencias estructurales que no permiten dar una respuesta a los desafíos tradicionales del desarrollo y a los nuevos riesgos de las sociedades contemporáneas, y ante las cuales se revalida la importancia del fortalecimiento del Estado y las instituciones públicas para que en los países de la región no se deje a nadie atrás.

En este sentido, los programas regionales adquieren una particular relevancia por su capacidad para obtener resultados de alto impacto mediante la adhesión de los países a políticas, estándares y principios, consensuados de forma birregional, y que se han convertido en un buen ejemplo de *soft power* por su capacidad de influencia para incorporar y/o mantener en las agendas nacionales cuestiones o problemáticas complejas (género, medioambiente,...), que no siempre tenían carácter prioritario para los gobiernos, y que son más difíciles de tratar a través de los instrumentos de cooperación bilateral.

Relevancia que se refuerza en una experiencia de cooperación técnica de casi dos décadas en la generación de diálogos intergubernamentales y articulación de políticas públicas (mesas de dialogo-país), experiencia que puede y está siendo adaptada a las mesas-COVID como mecanismos de fortalecimiento de la respuesta europea ante la pandemia en los países socios y refuerzo del diálogo político de la UE a través del diálogo de políticas.



CARACTERÍSTICAS ESTRATÉGICAS Y VENTAJAS OPERATIVAS DE LOS PROGRAMAS REGIONALES

En los últimos 20 años los programas de cooperación regional se han convertido en una herramienta de dinamización y fortalecimiento de la asociación estratégica entre la UE y ALC.

En su connotación multi-país, estos programas no solo han contribuido a una mejora en ALC de las políticas de cohesión social, drogas, cambio climático y lucha contra el crimen organizado, sino también han permitido la promoción y visibilización de los valores e intereses de la UE, a través de la diplomacia pública que han llevado a cabo las administraciones europeas en las diferentes actuaciones de intercambio y asistencia técnica a los países latinoamericanos.

La experiencia de gestión de los programas regionales ha puesto de manifiesto una serie de características estratégicas y ventajas operativas. Entre ellas destacan:

La búsqueda de soluciones conjuntas, agrupación de preferencias de cooperación y generación de compromisos para dar respuestas coordinadas que articulan las conexiones entre las problemáticas multidimensionales de carácter nacional, regional, birregional e internacional.

La pertinencia como espacios para el diálogo sobre políticas públicas y escenarios de generación de insumos para el diálogo político birregional de alto nivel. Espacios que también se materializan en una cooperación multi-país basada en el intercambio y aprendizaje en ALC de las experiencias y lecciones aprendidas de las administraciones públicas de los Estados miembros.

La movilización de *stakeholders* claves para la alineación con el Nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo en sintonía con la Agenda 2030, la agenda birregional UE-CELAC y la agenda interamericana.

La aplicación de enfoques innovadores de implementación, entre los que destaca el enfoque de todo el gobierno (*whole of government approach*) que, reconociendo la multidimensionalidad de las problemáticas de desarrollo, promueve el trabajo conjunto de los ministerios, administraciones y agencias que ofrecen servicios públicos, sobre una serie de temas o sectores de desarrollo, para la consecución de objetivos comunes.

La conexión de las dinámicas nacionales/regionales (ALC), cuya doble vía permite contribuir a una mayor integración de la región (fortalecimiento de redes, elaboración de políticas comunes, orientaciones, protocolos o lineamientos compartidos) inspirando las políticas nacionales (cooperación triangular) que a su vez alimentan el diálogo regional.

La orientación a resultados, es decir la generación de cambios concretos en las políticas públicas de los países de la región a partir de la emulación entre pares que aprenden y replican experiencias de otros países homólogos con avances en los diferentes ámbitos temáticos de la cooperación regional.



La innovación y aplicación de una metodología basada en el diálogo sobre políticas que prestan especial atención a las necesidades, intereses y prioridades (la llamada “demanda”) de los países socios, favoreciendo una mayor apropiación y consecución de resultados.

La metodología de mesas de diálogo país que se articulan en torno a un problema sectorial y la respuesta de un programa (también sectorial); o en torno a una problemática compleja y multidimensional (ej. Coronavirus) con respuestas multisectoriales.

La concertación y generación de incentivos que facilitan el reconocimiento e incorporación a las agendas nacionales de temas y problemáticas que a priori pueden considerar no prioritarios (género, medio ambiente, desigualdades, políticas sobre drogas, etc.).

La consolidación de una forma de cooperación multi-país que facilita el aprendizaje entre pares y el tratamiento multi-país a desafíos birregionales que demandan respuestas que trascienden a los ámbitos bilaterales (crimen organizado transnacional, cooperación judicial, gestión de las migraciones, adaptación y mitigación del cambio climático).

Posicionamiento de los valores y experiencia de la UE en los diferentes procesos de mejora y fortalecimiento de la democracia y generación de condiciones para un mejor funcionamiento de las economías latinoamericanas (cohesión social y territorial, Derechos Humanos integración económica y comercial, etc.).

El enfoque multi-país de los programas regionales permite trabajar con países considerados “grandes”, que cuentan con dificultades en la agenda bilateral y complementar los escasos recursos asignados a los países de cooperación avanzados.

La existencia de estos programas de cooperación regional, y sus mecanismos afianzados de diálogo sobre políticas a nivel intrarregional y birregional, permite reconstruir una agenda política euro-latinoamericana, introduciendo entre sus objetivos la función de dinamización y secretariado de mecanismos sectoriales de dialogo UE-ALC, que ya se encuentran en construcción informal a un nivel intermedio de *policy makers*.

Creación de valores compartidos en un espacio euro-latinoamericano en beneficio de la gobernanza multilateral e internacionalización de nuestras propias administraciones europeas.

INNOVACIONES EN LA GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS REGIONALES QUE AUMENTAN SU VALOR

La flexibilidad de los programas regionales da espacio para la mejora, la innovación y el testeo tanto de enfoques como de metodologías.

En este sentido, la FIIAPP ha introducido una serie de mejoras, tanto proactivas como reactivas subsanando algunas debilidades identificadas. Entre ellas se pueden mencionar:

La incorporación del género como un enfoque y/o línea de trabajo en la práctica totalidad de programas que gestiona la Fundación. De igual forma, la vocación universalista de las políticas en las que trabaja se ha reforzado con una serie de actuaciones dirigidas específicamente a población en situación de (o en riesgo de) exclusión social.

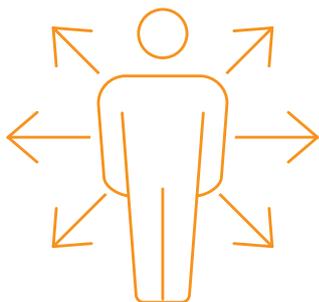
La orientación a la demanda se ha reforzado con procesos específicos de mesas de diálogo país para de esta forma poder incentivar las demandas de los países socios hacia la promoción y/o fortalecimiento de aquellas políticas con un mayor impacto en la desigualdad o la inseguridad.

El desarrollo e implantación de una cooperación técnica específica entre el sector público europeo y latinoamericano que se garantiza la combinación e interdependencia de generación de respuestas nacionales y multi-país para el trabajo conjunto en la implementación de las agendas acordadas en los foros birregionales y regionales.

Esta innovación se ha materializado en un tripe tratamiento de la cooperación de alto impacto: abordaje nacional para diseñar e implementar políticas priorizadas conjuntamente entre el país socio y la UE a través del diálogo país; abordaje multi-país para trabajo conjunto entre grupos de países que están en el mismo nivel de desarrollo; y abordaje regional para apoyar en la implementación de las agendas acordadas en los foros regionales.

Ante las dificultades de los procesos regionales y subregionales de integración, se han fortalecido las respuestas conjuntas a través de redes temáticas sectoriales que posibilitan la armonización de criterios y el impulso de actuaciones coordinadas en ALC y entre esta región y la Unión Europea.





¿CÓMO TRABAJAN?

A través de la implementación de una **asistencia técnica pública integral** para la promoción de procesos de políticas públicas y el **fortalecimiento de las instituciones**.

Mediante la **movilización del conocimiento del sector público español, europeo y latinoamericano** y el **aprendizaje entre pares**.

Desde un **enfoque basado en la demanda** de los países socios y **orientado a resultados de cambio** y de mejora de las políticas públicas.

La creación o fortalecimiento de las redes y la propia dinámica de aprendizaje e intercambio de experiencias de cada programa han facilitado el impulso de iniciativas pioneras de cooperación regional y triangular.

Se ha fortalecido su impacto bilateral (nacional) mediante la creación y realización de las mesas de diálogo país no sólo como espacios de coordinación ministerial e institucional para viabilizar la ejecución de los propios programas a nivel nacional, sino también, como escenarios de coordinación y complementariedad con el resto de cooperación comunitaria y de sus Estados miembros.

En cuanto a las limitaciones de los sistemas de monitoreo y aprendizaje se han generado avances en términos de la incorporación sistemática de la gestión del conocimiento y la medición de resultados.

ÁMBITOS DE MEJORA EN LA FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN FUTURA

En el escenario 2021-2027 se podrían incorporar algunas mejoras en la formulación y ejecución de los programas regionales.

En lo que se refiere a formulación sería conveniente reafirmar el enfoque multidimensional del desarrollo sostenible. La cooperación debe priorizar el abordaje de grandes problemáticas, de grandes reformas y materializar el tratamiento de los desafíos regionales (y nacionales) con un *policy mix*, mediante grupos que trabajen desde una perspectiva dinámica y flexible de intersectorialidad y coherencia de políticas y que puedan dar lugar a la incorporación o tratamiento de otras temáticas que no se han tenido en cuenta.

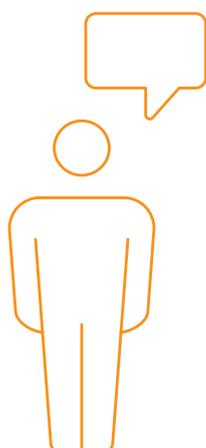
A este respecto, es importante que el dialogo político y los programas regionales se concentren en la elección de estrategias y reformas prioritarias y en función de las mismas, se pueda generar una mejor estructuración de la demanda de los países socios a partir de una selección más eficaz y de alto impacto en la reforma y mejora de políticas que permitan generar soluciones multidimensionales a las problemáticas de la región.

Los programas regionales (temáticos) podrían estar colectivamente al servicio de estas grandes reformas identificadas estratégicamente.

En este sentido, es conveniente que se genere una mayor coordinación y complementariedad entre los programas regionales y las diferentes modalidades de cooperación financiera reembolsable y no reembolsable.

En particular, el establecimiento de vínculos y mecanismos que, por una parte, posibiliten la financiación específica de la implementación de las reformas de políticas y, por otra, introduzcan una renovada lógica de cooperación financiera que se estructure y oriente en el marco de las reformas de políticas impulsadas por parte de la cooperación técnica europea, incluida la cooperación de los programas regionales.

Adicionalmente sería conveniente tener en cuenta otras cuestiones estratégicas como, por ejemplo:



RECOMENDACIONES

Mejorar la selección y orientación de la demanda hacia cambios y reformas de políticas de **alto impacto**.

Priorizar los cambios y reformas de políticas desde **enfoques multidimensionales**, transversales y no sólo desde perspectivas sectoriales.

Consolidar las **mesas de dialogo país** y las **redes regionales y eurolatinoamericanas** como espacios de coordinación, complementariedad y coherencia de políticas.

Situar a la **cooperación técnica** y el acompañamiento a reformas de políticas como generador y dinamizador de la cooperación financiera ("**policy first**").

La necesidad de establecer Foros más potentes de dialogo político entre la UE y ALC, tanto sectoriales como temáticos² que puedan orientar los diálogos de políticas que se abordan en los programas, los cuales a su vez pueden proporcionar valiosos insumos para alimentar el diálogo político.

La participación de los programas regionales en las fases de preparación y seguimiento del presupuesto de cooperación, incluida la participación en la formulación e implementación de otros instrumentos temáticos o sectoriales.

Es importante resaltar que no todos los países de la región comparten el enfoque de la graduación impulsado por el CAD de la OCDE. Con independencia de ello, a pesar de lo propugnado en algunas propuestas, el rol que los países más avanzados de la región puedan

² Como ejemplo la interacción entre el mecanismo político de diálogo UE-ALC sobre drogas y el programa de Cooperación COPOLAD. Se podría revitalizar por ejemplo el Foro UE-LAC de diálogo político sobre cohesión social, con relación a EUROsociAL

jugar en la cooperación triangular, no debería nunca sustituir las actuaciones de los *practitioners* europeos, y el valor añadido de su gestión, así como del conocimiento y experiencia europeos, que deberían garantizarse en todos los programas.

Debería considerarse la posibilidad de establecer sistemas de seguimiento y de evaluación orientados a resultados en el que pueden converger todos los programas regionales, para mostrar el impacto consolidado.

Respecto a la ejecución futura de los programas convendría reforzar e institucionalizar la experiencia y los activos relacionales y de resultados de los programas gestionados por la FIIAPP, en particular los relativos a los diálogos sobre políticas y su acompañamiento mediante las mesas-país, mesas sectoriales y mesas y redes multi país.

De igual forma, sería conveniente avanzar en la institucionalización de la complementariedad entre los programas regionales y sus instrumentos de cooperación, a través de encuentros programas y acciones intersectoriales, como las mesas-COVID.

Debiera explorarse en mayor profundidad la acción conjunta de todos los programas para estructurar y abordar problemáticas complejas, tradicionales o emergentes, siguiendo el ejemplo de las mesas-COVID.

Estructurar la respuesta de medio-largo plazo de la UE frente a las consecuencias de la COVID-19 hacia la región con un enfoque Team Europe que promueva una salida inclusiva y verde de la crisis socioeconómica, basada en nuevos pactos sociales y el impulso a políticas fiscales redistributivas.

Por último, es importante trabajar de una forma estructurada entre las agencias de los Estados miembros y los servicios de la Comisión en una cooperación euro-latinoamericana más inclusiva, que movilice todo el conocimiento europeo para el desarrollo.

La propia lógica del instrumento “único” de acción exterior administrado por diferentes servicios de la Comisión y las iniciativas para la mejora de la coherencia de políticas, como la reciente creación de mecanismos como el grupo de coordinación externa (EXCO) en el gabinete del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad presentan una oportunidad para involucrar de forma estructurada a los servicios sectoriales de la Comisión, las agencias de la UE y las redes temáticas de trabajo entre administraciones de los Estados miembros en la ejecución de los programas, para permitir una mayor identificación de prácticas relevantes del conjunto de la UE.





#TEAMEUROPE



FIIAPP
COOPERACIÓN ESPAÑOLA



**Cooperación
Española**