

Acordes y desacuerdos en la política de cooperación de la UE con América Central

Agreements and disagreements in the EU's cooperation policy with Central America

Antonio Sianes, Francisco Santos Carrillo y Luis Antonio Fernández Portillo*

Resumen: Este artículo ofrece un marco metodológico para el análisis crítico de las políticas de cooperación al desarrollo financiadas desde la UE hacia la región centroamericana en el período 2007-2013. La finalidad es identificar algunos elementos recurrentes que permitan avanzar en la sistematización de los principales desajustes de dichas políticas públicas transnacionales. Asimismo, quiere contribuir a la comprensión de la complejidad que plantea la implementación de políticas como las de cooperación internacional en un escenario de gobernanza global difuso, donde los marcos jurídicos e institucionales son aún débiles –sino inexistentes– y la acción colectiva compleja y multinivel. Ello puede ayudar a entender por qué dichas políticas se han mostrado ineficaces en su intento de compensar a los grupos *perdedores* de la globalización.

Palabras clave: gobernanza global, políticas públicas transnacionales, cooperación internacional, Unión Europea, América Central

Abstract: *This paper provides a methodological framework for a critical analysis of EU-funded development cooperation policies towards the Central American region between 2007 and 2013. The aim is to identify certain recurring elements that allow the systematisation of the main imbalances of these transnational public policies to be advanced. It also seeks to contribute to understanding the complexity of implementing policies, such as those on international cooperation, in a diffuse global governance scenario in which legal and institutional frameworks are still weak – not to say non-existent – and collective action is complex and multilevel. It can help us understand why these policies have been ineffective in their attempt to compensate the losers of globalisation.*

Key words: *global governance, transnational public policies, international cooperation, European Union, Central America*

* **Antonio Sianes**, profesor contratado doctor, Departamento de Estudios Internacionales, Universidad Loyola Andalucía (asianes@uloyola.es); **Francisco Santos Carrillo**, profesor contratado doctor, Departamento de Estudios Internacionales, Universidad Loyola Andalucía (frsantos@uloyola.es); **Luis Antonio Fernández Portillo**, profesor titular, Departamento de Gestión Empresarial, Universidad Loyola Andalucía (portillo@uloyola.es).

Por su generalización, diversidad de instrumentos y nivel de consenso en las sociedades contemporáneas, la cooperación internacional al desarrollo es una de las políticas públicas globales más representativas –y que emerge como un fenómeno destacado del sistema internacional– en las últimas décadas. Tres aspectos le otorgan este protagonismo: a) su legitimidad moral, basada en las ideas de justicia y solidaridad de la tradición política y cultural occidental, núcleo tradicional de los países donantes; b) el amplio consenso existente en torno a su naturaleza como una respuesta factible –parcial e insuficiente, pero respuesta al fin y al cabo– al impacto de la globalización neoliberal sobre los grupos más vulnerables; y c) su condición de instrumento esencial del multilateralismo y del interregionalismo, como *nuevo fenómeno* de las relaciones internacionales (Frères y Sanahuja, 2005; Hänggi *et al.*, 2006; Telo, 2016; Estevadeordal y Goodman, 2017) .

En el período 2007-2013 estudiado, los debates acerca de las políticas de cooperación internacional al desarrollo han tenido un carácter predominantemente epistemológico: se ocuparon, primero, de cuestiones relacionadas con su pertinencia, en un mundo que supuestamente había llegado al fin de la historia (Burnside y Dollar, 1997; Sachs, 2013; Easterly, 2015); y, posteriormente, de su eficacia, que se asumía relativa debido a los condicionamientos y limitaciones propios del multilateralismo (OCDE, 2008; De la Iglesia-Caruncho, 2011; Glennie y Sumner, 2016). Sin embargo, en este último caso no se han considerado suficientemente las repercusiones derivadas de su naturaleza como política pública que opera en espacios transnacionales con distintos niveles de institucionalización y formalidad. Al prevalecer la lógica westfaliana y sus incoherencias, frente a los emergentes escenarios de la gobernanza global, la responsabilidad de las políticas de cooperación aparece fácilmente eludible al no contar con marcos jurídicos, políticos ni administrativos de carácter vinculante, por lo que queda su impacto altamente contingente y su legitimidad cuestionada. Esto ocurre incluso en procesos de interregionalismo institucionalizado, donde la cooperación al desarrollo juega un importante papel y la responsabilidad de los instrumentos de la política recae sobre organizaciones regionales formales, como es el caso de la cooperación entre la Unión Europea (UE) y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) que se analiza en este trabajo.

En materia de gobernanza, resultan conocidas las razones que impulsan las políticas transnacionales en sus distintos niveles –multilateral, regional e interregional–, pero no tanto sus efectos ni sus resultados, debido, fundamentalmente, al todavía insuficiente bagaje teórico y empírico existente (Hänggi *et al.*, 2006; Börzel, 2016). Es por ello que, a día de hoy, siguen vigentes algunos cuestionamientos como los siguientes: ¿se requieren regímenes e insti-

tuciones transnacionales con algún tipo de soberanía compartida que definan una arquitectura político-administrativa y regulen los aspectos normativos de las políticas?; ¿es necesaria una mayor regulación de la gobernanza global para garantizar mayores niveles de eficacia a las políticas transnacionales?; ¿son las políticas de cooperación internacional al desarrollo un ámbito adecuado para avanzar en esta línea?

Para contribuir a estos debates, este artículo presenta un marco analítico como herramienta que permita identificar los problemas de la gobernanza global mediante el análisis de las políticas públicas transnacionales de ámbito interregional. Aplicada al caso de estudio planteado, esta herramienta pretende facilitar la comprensión sobre cómo interactúan dos sistemas de gobernanza regional a través de una política de vínculo, de tal manera que sea posible conocer con mayor claridad no

solo las razones que impulsan este tipo de procesos, sino también sus efectos y resultados. En este estudio, más concretamente, este marco metodológico se va a aplicar a la política de cooperación al desarrollo UE-América Central (AC), que se configura como uno de los ejes

del Acuerdo de Asociación (AdA) vigente entre ambas regiones y, por lo tanto, como un espacio representativo del interregionalismo. Específicamente, se analizará la Estrategia Regional para América Central 2007-2013 (ERC), por ser el último marco de actuación del que se tiene una evaluación final. La evidencia empírica a la que se recurre para realizar dicho análisis consta del propio informe de evaluación (Comisión Europea, 2015), así como de la información obtenida por los autores mediante diferentes entrevistas a actores participantes –durante dicho período– en el proceso de formulación de políticas y programas regionales de cooperación al desarrollo financiados desde la UE con destino a la región centroamericana (véase la tabla 2).

Los hallazgos derivados de este proceso de investigación se estructuran de la siguiente forma: en primer lugar, se ofrece el marco teórico del que parte el estudio; en segundo lugar, tras precisar los objetivos del trabajo y su posible contribución a la literatura sobre la materia, se presenta el marco metodológico con el que se realiza el análisis; en tercer lugar, se plantea el caso de estudio, su justificación y su pertinencia; en cuarto lugar, se exponen los resultados alcanzados y sus implicaciones para debates en horizontes más amplios; y, por último, se ofrecen unas conclusiones que pueden contribuir a seguir profundizando en la temática.

¿Es necesaria una mayor regulación de la gobernanza global para garantizar mayores niveles de eficacia a las políticas transnacionales?; ¿son las políticas de cooperación internacional al desarrollo un ámbito adecuado para avanzar en esta línea?

Marco teórico: interregionalismo y gobernanza global

La consideración de las políticas de la cooperación internacional al desarrollo como políticas públicas globales es una idea comúnmente aceptada, pero, al igual que ocurre con otras formas de cooperación transnacional, insuficientemente elaborada desde el punto de vista teórico (Stone, 2008). Su abordaje multidisciplinar presenta dificultades porque conjuga distintos enfoques de la ciencia política y las relaciones internacionales. Concretamente, requiere explicitar cómo se articulan los aspectos técnicos, propios de la ciencia política a nivel doméstico, con los arreglos institucionales promovidos desde las nuevas fórmulas de gobernanza de la soberanía que se hallan presentes en las distintas teorías de regímenes internacionales, lo que implica la regulación de las obligaciones adquiridas entre las partes (Chayes y Handler Chayes, 1995). Al menos desde la década de 1990, académicos de distintos enfoques vienen realizando esfuerzos por explicar los vínculos entre las presiones globalizadoras y la necesidad de suministrar bienes públicos globales capaces de enfrentar las brechas de desarrollo y las crisis propiciadas por los desequilibrios entre una interdependencia creciente y una institucionalidad escasamente dotada de instituciones y reglas comunes. La mayoría de ellos resaltan la necesidad de establecer una base teórica adecuada para orientar la elaboración de políticas públicas y la acción colectiva (Kaul *et al.*, 2003; Sandler, 2004; Deacon, 2007; Stone, 2008).

En la medida en que estados y organizaciones internacionales se han hecho más presentes en las sociedades como proveedores de bienes públicos, la evolución del concepto de política pública ha tendido a aglutinar distintas manifestaciones de tipo legal, administrativo y político más allá del Estado-nación (Knill y Tosun, 2012). Este hecho ha llevado a pasar de una concepción meramente relacionada con el curso de acción de los gobiernos a las actuales visiones de gobernanza global, que entienden la política pública como un conjunto de acciones y decisiones llevadas a cabo de manera compartida por diversos actores, públicos y privados, con la finalidad de resolver un problema definido políticamente como público (Dye, 1975; Subirats *et al.*, 2008). Lo relevante es que el problema público se traslada al ámbito transnacional, involucrando con ello las relaciones internacionales y la economía política comparada. Ambas disciplinas se han hecho eco del incremento de la cooperación dentro del sistema internacional a través de un número creciente de enfoques teóricos, que van desde la evolución del institucionalismo liberal e intergubernamental de la teoría de regímenes internacionales (Krasner, 1983; Keohane, 1984; Oye, 1986; Keohane y Nye, 2011; Moravcsik, 1997), al interregionalismo (Hänggi *et al.*, 2006),

pasando por el institucionalismo supranacional y multinivel típico de la Unión Europea (Stone Sweet y Sandholtz, 1997; Hooghe y Marks, 2001) y el nuevo regionalismo (Gamble y Payne, 1996; Hettne y Söderbaum, 2000; Hettne, 2005; Acharya, 2012). Todos ellos ofrecen marcos teóricos que justifican, no sin un intenso debate, la creación de regímenes e instituciones internacionales de carácter multilateral, regional o interregional donde poner en práctica políticas comunes. En este contexto de protagonismo del estudio de la sociedad global en un orden mundial todavía westfaliano, existen consensos acerca de por qué cooperar, pero no tanto sobre cómo hacerlo (Barnett y Sikkink, 2010). El desajuste político y jurídico-institucional que se produce en la interacción entre los niveles doméstico y transnacional afecta a aspectos cruciales de la política, como la cesión de soberanía o la legitimidad democrática de las decisiones.

La acción colectiva, la toma de decisiones y la implementación de la política son, pues, los elementos claves a considerar cuando se analizan las políticas de la cooperación. De ahí que los teóricos de las políticas públicas y de las relaciones internacionales se hayan centrado en el enfoque de gobernanza global para analizar la consecución de objetivos sistémicos y el mantenimiento del orden sin un gobierno mundial (Young, 1999; Rosenau, 2000; Stone, 2008; Ocampo, 2015). Es lo que se ha denominado «gobernanza sin gobierno» (Rosenau y Czempiel, 1992).

Desde este enfoque de gobernanza global, la cooperación internacional al desarrollo ha sido una de las políticas públicas globales que más debate académico y social ha generado desde los albores del nuevo siglo (Tezanos y Domínguez, 2009; Tassara, 2013; Sanahuja y Tezanos, 2017; Sianes, 2017). A pesar de los avances registrados, especialmente en materia de planificación y definición de instrumentos técnicos (París, Accra), así como en el reconocimiento de la necesidad de mejorar la gobernanza (Busan), no se ofrecen aún certezas que demuestren su impacto y contribución efectiva al desarrollo de los países beneficiarios (OCDE/PNUD, 2014).

Su problemática responde a los aspectos teóricos aquí expresados: de un lado, la inestabilidad sistémica, propiciada por las restricciones derivadas de su ubicación en una esfera pública global con déficit normativo, información desigual e intereses múltiples, que hace más evidente el conflicto principal-agente¹ (Cohen

La acción colectiva, la toma de decisiones y la implementación de la política son los elementos claves a considerar cuando se analizan las políticas de la cooperación.

1. Es decir, la problemática recurrente que surge entre los beneficiarios de una política y los distintos

y Sabel, 2004); del otro, se trata de políticas predominantemente intergubernamentales que, aun formuladas atendiendo a principios democráticos, no cuentan con un espacio de gobierno que las regule ni con un *demos* o esfera pública global que las legitime o demande la rendición de cuentas (Taylor, 2002; Scholte, 2005). Como resultado, la responsabilidad de las políticas aparece fácilmente eludible al no poder alcanzar la categoría de vinculantes, quedando su legitimidad abierta al cuestionamiento. Esto ocurre incluso en casos de interregionalismo como el que nos ocupa. La política de cooperación de la Unión Europea con América Central es un ejemplo claro de cooperación estructural entre dos regiones organizadas institucional y políticamente, es decir, socialmente construidas, lo que significa que sus relaciones pueden alcanzar vida propia más allá de una relación de cooperación puntual. No obstante, pese a representar la tipología ideal de relaciones interregionales según el modelo de Hänggi (2006), presenta importantes asimetrías políticas e institucionales que inciden directamente sobre la eficacia de la política.

En resumidas cuentas, en un marco de gobernanza global, la lógica de las políticas públicas difiere con respecto a sus equivalentes en el ámbito nacional-estatal. Ello obliga, de un lado, a considerar sus posibles efectos y resultados atendiendo a los riesgos de un escenario más inestable y contingente y, de otro, a desarrollar marcos analíticos propios que se diferencien de los tradicionalmente aplicados para analizar las políticas públicas en entornos de gobierno. El presente trabajo quiere contribuir a este último objetivo.

Una propuesta de marco metodológico para el análisis de la cooperación internacional

Este trabajo se plantea como objetivo la definición de una metodología que permita el análisis de las políticas de cooperación internacional al desarrollo como políticas públicas transnacionales que operan en marcos de gobernanza global difusos, en este caso, de ámbito interregional.

La importancia alcanzada por los procesos y efectos de la gobernanza global ha hecho surgir un gran número de propuestas dirigidas a aumentar la comprensión de este fenómeno. Sin embargo, la mayoría de ellas se concretan en

agentes que intervienen en el proceso de identificación, formulación e implementación.

sistemas de indicadores de carácter cuantitativo y cualitativo (Arndt y Osman, 2006), basados en hechos objetivos o en percepciones que pretenden determinar la calidad de la gobernanza de un país determinado, siendo el proyecto «Indicadores Mundiales de Gobernanza» (*Worldwide Governance Indicators*) del Banco Mundial el más conocido (Kaufmann *et al.*, 2011). También existen propuestas centradas en procesos de gobernanza e integración regional, como la de Best (2008) –igualmente enfocada hacia la calidad– o la de De Lombaerde (De Lombaerde *et al.*, 2010) –basada en indicadores cuantitativos de flujos regionales–; pero ninguna de ellas se ajusta a los intereses de esta investigación. Por un lado, la centralidad de las políticas de cooperación internacional al desarrollo condiciona el análisis hacia una mayor comprensión de los procesos de transformación estructural que tienen lugar en las sociedades receptoras, desaconsejando la aplicación de proposiciones causales explicativas de tipo positivista. Por otro lado, el carácter transnacional e interregional del objeto de investigación descarta el uso de indicadores basados en fuentes estrictamente nacionales o de flujos de integración regional, por lo que es necesario prestar más atención al proceso político que a sus resultados. Las características diferenciales del enfoque que aquí se propone –que justifican la pertinencia de desarrollar un marco analítico propio– se fundamentan en la necesidad de comprender e interpretar, desde un enfoque empírico, subjetivo y crítico, las prácticas de gobernanza que tienen lugar en el marco institucionalizado interregional que da cabida a las políticas de cooperación.

Nuestra hipótesis afirma que es posible desarrollar un marco analítico que contribuya a explicitar los problemas de la gobernanza transnacional mediante el análisis de las políticas interregionales, mejorando la comprensión sobre cómo interactúan dos sistemas de gobernanza regional a través de una política de vínculo. Para contrastarla, testamos nuestra propuesta metodológica utilizando como fuente la política de cooperación internacional al desarrollo de la Unión Europea (UE) con América Central (AC) durante el período 2007-2013, una de las más institucionalizadas, representativas y relevantes en cuanto a volumen de fondos y a intereses suscitados entre los distintos actores.

La escasez de instrumentos metodológicos específicos para el análisis de políticas interregionales no significa que no se cuente con argumentos teóricos sobre los que articularlas. Nuestra propuesta toma aportaciones no solo de la literatura sobre indicadores mencionada anteriormente, sino de la de otros autores como Scartascini *et al.* (2011), que vienen estudiando desde hace tiempo la naturaleza de las políticas públicas latinoamericanas. A estos trabajos habría que sumarles la influencia de los fundamentos teóricos procedentes de Krahnmann (2003) y de Stone (2008). El primero parte de la premisa de que las políticas en el ámbito transnacional, al no estar necesariamente conducidas por los estados, son

interdependientes, por lo que aparecen desde múltiples centros sin una jerarquía definida. La principal contribución de Krahnmann abunda en la distinción entre los conceptos de gobernanza y gobierno, al entenderlos no como estados dicotómicos, sino con un *continuum* entre dos polos cuya diferenciación se manifiesta en siete dimensiones de la política, las cuales reinterpretemos y adaptamos a nuestro marco en el ámbito interregional. Por su parte, Stone (2008) concluye que las políticas públicas globales se encuentran inmersas en procesos donde a) la conformación de preferencias tiende a mostrar la desigualdad entre los actores en liza, b) el ejercicio de la soberanía es confuso, c) la autoridad se encuentra difusa y d) la toma de decisiones se produce de manera dispersa debido a la fragmentación de la gobernanza. Las constricciones impuestas por este marco global impactan en la eficacia de las políticas, pues condicionan sus propias potencialidades de configuración. De igual modo, se incorpora una adaptación de este análisis de gobernanza global al ámbito interregional.

En definitiva, la propuesta metodológica que aquí se presenta tiene como finalidad, de un lado, caracterizar el marco institucional de conformación de preferencias en que interactúan los espacios regionales y, de otro lado, sistematizar el proceso de la política pública –en nuestro caso la de cooperación– tomada como representativa de los vínculos entre ambas regiones. Para que el marco analítico sea aplicable, consideramos que este debe contribuir a reducir la complejidad inherente a esta realidad, por lo que propone un análisis del fenómeno en sus diferentes dimensiones, lo que puede resultar instrumental. En la tabla 1 se presenta un resumen del marco metodológico formulado, cuyas componentes serán desarrolladas en los párrafos sucesivos.

Tabla 1. Marco metodológico para el análisis de la cooperación internacional al desarrollo como política pública

DIMENSIONES		SUBDIMENSIONES
1. MARCO INSTITUCIONAL DE CONFORMACIÓN DE PREFERENCIAS		a) ALCANCE DEL MARCO b) MODELO PRETENDIDO c) INSTITUCIONALIZACIÓN
2. ESPACIO POLÍTICO DE TOMA DE DECISIONES	I. DISEÑO DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS	a) CAPACIDADES DE NEGOCIACIÓN b) GRADO DE HORIZONTALIDAD c) DESIGUALDAD ENTRE PARTES
	II. IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS	a) VOLUNTARIEDAD / NO COERCIÓN b) NIVEL DE FRAGMENTACIÓN c) MEDIDAS DE AUTORREFUERZO

Fuente: Elaboración propia.

Nuestra propuesta se articula en torno a dos dimensiones de análisis. La primera –el marco institucional de conformación de preferencias en que tiene lugar la negociación política– busca poner de manifiesto los obstáculos estructurales derivados de las incoherencias consustanciales al sistema internacional. Es un ámbito de análisis que se caracteriza por un entorno de gobernanza global complejo, donde los marcos jurídicos e institucionales son aún débiles, cuando no inexistentes, y la acción colectiva compleja y multinivel. La segunda dimensión –descriptiva del espacio político de toma de decisiones donde cristaliza el ciclo completo de la política– busca caracterizar una problemática que abarca desde el diseño de la política, por actores y en espacios transnacionales que posteriormente deben incorporarse a los marcos y a los intereses de los agentes nacionales, hasta la implementación efectiva, donde se hacen más evidentes los desajustes existentes tanto en sus aspectos institucionales como en los de acción colectiva. A fin de ofrecer un marco analítico instrumental, es posible profundizar en el análisis de estas dos dimensiones, distinguiendo en cada una de ellas una serie de subdimensiones.

Respecto a la dimensión 1 –el *marco institucional de conformación de preferencias*–, puede dividirse el análisis en tres subdimensiones:

- a) El *alcance político del marco*, cuyo análisis permitirá dilucidar hasta qué punto dicho marco se ve condicionado por uno de los problemas estructurales de los espacios de gobernanza, la soberanía limitada de los actores. De igual modo, al tratarse de un marco de gobernanza, donde no se cuenta con las capacidades y competencias propias de los marcos de gobierno, la herramienta debe investigar hasta qué punto la conformación de preferencias se alcanza por negociación antes que por consenso.
- b) El *modelo pretendido* y favorecido por los actores participantes. La aplicación del marco debería poner de manifiesto otras dos cuestiones estructurales que determinan el alcance de las políticas negociadas a este nivel: de un lado, las visiones más o menos estratégicas de los actores convocados y la consistencia de estas; de otro, la existencia de un *demos* que demande una cierta rendición de cuentas.
- c) El *grado de institucionalidad* alcanzado por el marco de negociación de las preferencias. En este punto, esta metodología debería caracterizar el desarrollo institucional efectivo del marco, determinado por las normas que respaldan la negociación y aprobación de la política en ese nivel, pero también por la autonomía y capacidades efectivas de dicho espacio institucionalizado, es decir, hasta qué punto los resultados de la negociación y las decisiones provenientes del marco tienen capacidad coercitiva y normativa.

La dimensión 2 –el *espacio político de toma de decisiones*, donde se produce el proceso efectivo de las políticas– igualmente puede ser desarrollada en subdimensiones a efectos instrumentales. Pero, en este nivel, la propuesta es realizar una primera distinción, siguiendo el ciclo de política pública, entre la fase de diseño y la fase de implementación de las políticas; y cada una de estas fases puede analizarse de acuerdo a tres subdimensiones. De esta manera, surge la siguiente estructura:

I. Fase de *diseño de las políticas y programas* que, al tratarse de un espacio regional de ámbito supranacional, a su vez puede subdividirse en tres subdimensiones:

- a) Las *capacidades efectivas de negociación* de los actores. Dentro de esta subdimensión, habría que considerar la capacidad de agregación de dichos actores, así como la continuidad de dichas capacidades de negociación, especialmente ante cambios políticos en la esfera nacional.
- b) El *grado de horizontalidad* del espacio político, cuya calificación conllevaría fijarse en dos aspectos definitorios: la articulación de espacios de interlocución con los actores para el diseño de la política, cuestionándose si estos espacios son permanentes o creados de manera contingente, y hasta qué punto resultan vinculantes; y la existencia de capacidades funcionales autónomas, observando si existen órganos funcionales de carácter no gubernamental, con peso propio en el proceso de decisión.
- c) La *desigualdad entre los actores participantes*, es decir, en qué medida el espacio viene condicionado por este criterio. El análisis de esta cuestión obligaría a plantearse qué alcance tienen las responsabilidades de los países participantes en el desarrollo de la política respecto a la de las instituciones regionales, así como la gestión de las inconsistencias entre los objetivos de determinada política regional y otras políticas de la región o de los países que la conforman.

II. En la fase de *implementación de las políticas y programas* también pueden diferenciarse tres subdimensiones de análisis:

- a) La *voluntariedad o débil coercitividad* de las políticas. Al emerger estas políticas de marcos regionales para ser implementadas en un ámbito de gobierno nacional-estatal, sería necesario el análisis de esta subdimensión; esto es, observar si existe un reparto competencial explícito entre los países miembros y las instituciones regionales, así como el apropiamiento efectivo de dichas políticas por parte de los estados ejecutantes.

- b) El *nivel de fragmentación* en la implementación de la política. En su análisis, se requeriría, por un lado, prestar atención al proceso de coordinación durante la implementación y, por otro, respecto a los posibles órganos de gobierno promovidos por la política, cuestionar si existen órganos permanentes que garanticen la gobernanza de la política.
- c) Las *medidas de autorrefuerzo* previstas en la intervención, las cuales estarían relacionadas con la fase de evaluación propia del ciclo de las políticas públicas. En este sentido, el marco debería analizar, de un lado, la existencia de mecanismos que permitan prever actividades correctoras y paliativas ante impactos sobrevenidos –especialmente si afectan a cuestiones de desarrollo– y, de otro lado, la consideración de mecanismos que favorezcan que los aprendizajes obtenidos del desarrollo de una intervención informen el diseño de las subsiguientes.

Caso de estudio: la política de cooperación internacional de la UE con América Central

Las relaciones entre la UE y América Central representan un ejemplo exitoso de interregionalismo, cuyo punto culminante se sitúa en la suscripción de un Acuerdo de Asociación (AdA) entre ambas regiones en 2012. A los tradicionales capítulos de diálogo político y cooperación, este convenio incorpora como novedad un acuerdo de libre comercio, lo que coloca a la relación UE-AC como el modelo de cooperación birregional más avanzado. Así, el AdA supone un importante salto de calidad con respecto a épocas anteriores y la consolidación de una apuesta por la cooperación regional en detrimento de la bilateral. Sin embargo, esta decisión plantea importantes incógnitas debido a los retos que aún presenta el proyecto integracionista centroamericano (Sanahuja, 2012; Caldentey, 2014; Caldentey y Santos, 2017), algunos de los cuales aparecen ya en los resultados de nuestro análisis. En todo caso, representa, sin duda, la apuesta europea por el regionalismo como modelo de gobernanza sistémica.

La política de cooperación UE-AC se centra, prioritariamente, en el proceso de integración centroamericana, plasmándose sucesivamente en dos estrategias regionales para América Central (ERC) –período 2002-2006 y período 2007-2013– y en el Programa Indicativo Plurianual (PIP) 2014-2020. Ambas estrategias han contemplado el apoyo a una serie de ejes prioritarios implementados a través de un conjunto de programas. En este trabajo se analiza la ERC 2007-2013 que, con el AdA en el horizonte, incluía las políticas y programas que se recogen en la tabla 2.

Tabla 2. Cuadro resumen de políticas y programas de la Estrategia Regional para América Central (ERC) 2007-2013 de la UE*

Eje estratégico (relanzamiento integral)	Política	Órgano gestor	Programa UE	Fuentes
Seguridad Democrática	ESCA	SGSICA	SEFRO	Secundarias (Informes actividades; Programa Estado de la Nación [2016])
			Seguridad Mujeres CA-Diakonia	
			Feminicidio y violencia de género	
			IEPADES-delito y prevención armas	
			pequeñas y ligeras y violencia armada	
			Tráfico ilícito armas fuego	
Prevención y mitigación de desastres naturales y cambio climático	Vulnerabilidad, Medio Ambiente y Cambio Climático	SGSICA	PREVDA*	Primarias (Secretario Ejecutivo CCAD) y secundarias (Informes evaluación; documentos oficiales políticas, informes ejecutivos; Programa Estado de la Nación [2016])
			Energía y Medio Ambiente	
	Otros Sector 4 UE (no ligados directamente con la institucionalidad regional)	IICA	PRICA**	No analizado
			ECOPESCA**	
			ECHO-Corredor seco CA**	
		CIDEA-UCA	Capacidades locales para el cambio climático**	

Integración Social	Vulnerabilidad y Seguridad Alimentaria	SGSICA	PRESANCA I y II	Primarias (funcionarios y exfuncionarios SGSICA) y secundarias (informes actividades; Programa Estado de la Nación (2016))
			PRESISAN I y II	
Integración Económica	AdA	SIECA	PRAIAA	Primarias (Secretaría Gral. y funcionarios SIECA, exfuncionarios SIECA y SGSICA, funcionarios CENPROMYPE) y secundarias (informes actividades; Programa Estado de la Nación (2016))
	Facilitación del Comercio-UA		CONSUJAC, ADAPPCA, UAC, PRACAMS	
	Mipymes-Sector Privado		ADESEP	
Fortalecimiento institucional	Fortalecimiento Institucional	SGSICA	PAIRCA I* y II	Secundarias (informes evaluación; informes actividades; Programa Estado de la Nación (2016))

* Programa del marco 2002-2006, incluido porque su ejecución continuó durante el marco 2007-2013.

** No se han analizado los programas no gestionados por la institucionalidad del SICA.

Siglas y acrónimos:

ACF: Acción Contra el Hambre; **ADAPPCA**: Proyecto Diseño y Aplicación de Políticas Comunes Centroamericanas; **ADESEP**: Apoyo al desarrollo del sector privado en Centroamérica; **CCAD**: Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo; **CENPROMYPE**: Centro Regional de Promoción de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa; **CIDEA**: Comités Técnicos Interinstitucionales de Educación Ambiental; **CONSUJAC**: Programa de Consolidación de la Unión Aduanera Centroamericana; **ECHO**: Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea; **ECOPECSA**: Proyecto de conservación y gestión efectiva de la biodiversidad marina con mejora de condiciones de vida para el sector de pesca artesanal en comunidades del ecosistema trinacional Golfo de Fonseca; **ESCA**: Estrategia de Seguridad de Centroamérica; **FAO**: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura; **IEPADES**: Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible; **IICA**: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura; **OIM**: Organización Internacional para las Migraciones; **PAIRCA**: Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana; **PRACAMS**: Programa de Apoyo a la Calidad y a la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias en Centroamérica; **PRAIAA**: Proyecto Regional de Apoyo a la Integración Económica Centroamericana y a la implementación del Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica; **PRESANCA**: Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Sistema de la Integración Centroamericana; **PRESISAN**: Programa Regional de Sistemas de Información en Seguridad Alimentaria y Nutricional; **PREYDA**: Programa Regional de Reducción de la Vulnerabilidad y Degradación Ambiental; **PRILICA**: Programa Regional de Investigación e Innovación por Cadenas de Valor Agrícola; **SEFRO**: Programa regional de seguridad fronteriza en América Central; **SGSICA**: Secretaría General del SICA; **SIECA**: Secretaría de Integración Económica Centroamericana; **UAC**: Unión Aduanera Centroamericana; **UCA**: Universidad Centroamericana. Fuente: Elaboración propia.

El estudio de la política de cooperación internacional UE-AC reúne una serie de características que no solo permiten aportar elementos para la sistematización y el análisis de la problemática observada en dicha política, sino que además ponen de relieve los condicionamientos del actual marco de gobernanza global. Su pertinencia se justifica, asimismo, por una serie de rasgos definitorios: en primer lugar, el hecho de que la mayor parte de los países del istmo mantienen importantes déficits en materia de desarrollo, pese a ser una de las regiones que cuenta con una de las trayectorias más extensas como receptora de fondos de la cooperación internacional al desarrollo; en segundo lugar, la UE es, en los últimos años, el primer donante de la región en el conjunto de la cooperación bilateral y regional; en tercer lugar, la región conserva el proyecto de integración más antiguo de América Latina, que le proporciona un espacio de gobernanza regional

El estudio de la política de cooperación internacional UE-AC reúne una serie de características que, además de aportar elementos para la sistematización y el análisis de la problemática observada en dicha política, permiten poner de relieve los condicionamientos del actual marco de gobernanza global.

equiparable, en algunos aspectos, al de la UE, conformando un ejemplo de cooperación birregional institucionalizada prácticamente único; por último, la evolución histórica de la relación UE-AC es una muestra de las transformaciones recientes del sistema internacional, de la centralidad de las políticas de cooperación dentro del mismo y del papel que la

UE pretende jugar como actor global que promueve un internacionalismo basado en los valores del liberalismo occidental, el fortalecimiento de su identidad, así como la defensa de sus intereses políticos y económicos (Söderbaum y Van Langenhove, 2006).

Análisis crítico de la política de cooperación UE-AC (2007-2013) a la luz del marco metodológico

La aplicación de nuestro marco metodológico requiere dos matizaciones iniciales. En primer lugar, nuestro análisis se ha centrado exclusivamente en los instrumentos regionales de la política, descartando el ámbito bilateral por la escasa disponibilidad de información de calidad existente. Aunque durante el período que abarcamos –2007-2013– los montos de la cooperación bilateral

han sido superiores a los de la cooperación regional, esta tendencia se está viendo revertida en beneficio de la cooperación regional, tal y como ya se observa en el PIP 2014-2020. En segundo lugar, merece la pena reiterar que, aunque para el análisis se seguirá la compartimentación sugerida por la metodología analítica, la comprensión del fenómeno impone una interpretación holística. Por ello, la exploración de aquellas dimensiones del análisis que no aportan información relevante o inducen a reiteraciones han sido descartadas y, en el caso de aquellos fenómenos susceptibles de ser analizados desde distintas dimensiones, se ha optado por realizar una interpretación conjunta.

Sobre el marco institucional de conformación de preferencias

a) Alcance del marco

El análisis de las evidencias muestra un primer conflicto por la limitación de soberanía que se produce por la tendencia del financiador a imponer los temas de agenda y la gestión del proceso burocrático y administrativo de los programas, lo que se une a la débil posición centroamericana para clarificar sus intereses y preferencias con respecto a su modelo de integración. Esto último explica que, pese a la existencia de espacios institucionalizados de negociación consolidados, los objetivos de los programas no siempre queden reflejados a la hora de su implementación. La negociación de los objetivos y la selección de los sectores de cooperación en las estrategias regionales se ven condicionados por la incorporación de un tercer actor, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), cuya problemática institucional y agenda agrega mayor complejidad. Nos encontramos aquí con un problema del tipo principal-agente. Por otra parte, la definición de los aspectos más importantes de la política recae en la UE. Los países parecen renunciar a disputar el liderazgo de la agenda a cambio de recibir financiación, que en buena medida contribuye a la sostenibilidad de las instituciones regionales que los países no parecen estar dispuestos a sufragar.

En general, la política ha tendido a financiar acciones de la agenda estratégica del SICA, principalmente relacionadas con el mantenimiento de las estructuras orgánicas y el diseño e implementación de algunas políticas regionales, pese a los continuos cambios de criterio de los consejos de ministros del SICA; en algunos casos, cubriendo espacios inexistentes o muy débiles como, por ejemplo, en seguridad alimentaria, seguridad o cohesión social. Pero otros estudios están mostrando que no se está consiguiendo articular las políticas debido a la reticencia de los estados a ceder soberanía en este ámbito y a la inexistencia de

instrumentos coercitivos –jurídicos o políticos– para hacerlo (Santos, 2016). La ayuda de la UE ha posibilitado que el SICA pudiera operar y prestar servicios en materia de políticas, pero falta regulación regional para actuar más allá de la mera coordinación.

b) Modelo pretendido

Aunque la consistencia del modelo de cooperación parece mejorable, este ofrece algunos resultados satisfactorios. El apoyo al proceso de integración parece justificado para los objetivos de la UE, pero la política tiene deficiencias institucionales en materia de regulación. Por un lado, el horizonte temporal de los actores participantes es divergente, dificultando la acción colectiva y la solución de los abundantes obstáculos que se presentan por la complejidad y debilidad institucional centroamericana. La adaptación tendría que observar los tiempos de los actores centroamericanos, en este caso los de los gobiernos, principalmente. Por el otro lado, parece que los espacios de participación, negociación política, difusión y rendición de cuentas son desiguales en los distintos niveles de gobernanza, y requerirían un mayor desarrollo con objeto de asegurar la participación de otros actores: gobiernos locales, no gubernamentales y la sociedad civil. Existe un importante consenso en las fuentes acerca del fracaso de la política en el objetivo de fortalecimiento de la sociedad civil como agente de la regionalización (Serbin, 2012; Fioramonti, 2013; Santos, 2013). La notable debilidad o incluso ausencia de estos procesos está relacionada con esta flaqueza crónica. Algo similar ocurre con los condicionamientos burocráticos involucrados en la supervisión técnica y ejecución de programas, que manifiestan la asimetría subyacente en el marco. Existe un importante malestar en la región con el procedimiento de ejecución de los programas adoptado por la Comisión Europea, consistente en la subcontratación de agentes externos que garanticen el cumplimiento de los contratos, aun en detrimento de los propios objetivos. El alto coste de este servicio, así como los estándares de acreditación y cualificación de los perfiles establecidos, conducen a que la mayoría de las licitaciones caigan en manos de consultoras europeas y de expertos que, en la mayoría de los casos, son ajenos a las dinámicas de la región, lo que termina repercutiendo en los resultados.

En el otro extremo, la estrategia de apoyar la doble vertiente de regionalismo y regionalización permite sacar a la luz algunos de los beneficios de la integración y la necesidad que los países de la región tienen de este instrumento para superar problemas del desarrollo que desde lo nacional parecen insuperables. En algunos ámbitos, el fortalecimiento institucional permitió a distintas secretarías

sectoriales contar con los recursos necesarios para aprobar políticas sectoriales de ámbito regional. Ciertamente se enfrentan a la inexistencia de instrumentos políticos e institucionales para su implementación, y que buena parte de ellas se encuentran hoy en suspenso, pero fueron capaces de identificar una problemática común, reunir a buena parte de los actores y proponer una agenda de trabajo. En aquellos casos exitosos, su sostenibilidad sigue dependiendo del apoyo de los gobiernos nacionales. No obstante, las políticas sectoriales son uno de los principales instrumentos de regionalización, porque permiten resolver problemas de la ciudadanía que los estados nacionales no atienden. Esto puede coadyuvar a que la ciudadanía termine por entender la necesidad de una política regional y de demandar mayor integración, un modelo que facilita la gobernanza de las políticas de cooperación.

c) Institucionalización

El desarrollo institucional es notable, aunque insuficiente. Cuenta con un marco consolidado y, aunque está adaptado a los intereses de la UE, no se encuentran evidencias de objeción por parte de los estados centroamericanos. La evolución de la normativa muestra una voluntad de establecer marcos reguladores cada vez más explícitos, pero aún insuficientes. Encontramos déficits de regulación en la apropiación por parte de los estados miembros y de las instituciones centroamericanas, lo que incrementa su contingencia. A modo de ejemplo, no existe en el ámbito del SICA ninguna normativa ni reglamento que respalde la negociación y aprobación de las políticas, y mucho menos de la implementación. Desde el lado europeo, los procedimientos tampoco parecen contar con requerimientos condicionantes o exigencias en materia de implementación. La voluntariedad recíproca es una norma en materia de cooperación al desarrollo, en circunstancias en las que tanto los montos de la ayuda como la institucionalización de los procesos invitan a la reformulación.

El SICA es una organización internacional de carácter público, cuya sostenibilidad depende casi enteramente de los fondos de la cooperación internacional. Cabe pensar en la necesidad de garantizar una mayor respuesta y responsabilidad sobre el destino e impacto de estos fondos, demanda que debe establecerse por parte de la ciudadanía beneficiaria y donante. Al no estar regulado ni encontrarse inserto en ningún órgano del SICA, el procedimiento de implementación de la política está sujeto a una serie de filtros burocráticos y a la conformación de comités mixtos de distinta naturaleza, que se encargan de canalizar un proceso complejo y abigarrado. En algunos casos, la puesta en marcha de un programa puede dilatarse en torno a un año, como en el caso del Proyecto Regional de

Apoyo a la Integración Económica Centroamericana y a la implementación del Acuerdo de Asociación (PRAIAA). Como consecuencia de lo anterior, las capacidades y la autonomía que presenta la política pueden resultar cuestionables; fundamentalmente porque, como ocurre en general en los modelos intergubernamentales, no existen instrumentos coercitivos que garanticen la implementación y determinen las responsabilidades a la hora de la ejecución de políticas.

En el caso centroamericano, pese a la existencia de una Corte Centroamericana de Justicia, que cuenta con competencias de actuación en los estados que la suscriben y de la existencia de un marco jurídico de la integración con capacidad vinculante en todos los estados miembros, lo cierto es que tiene muy mermadas sus facultades debido a que solo El Salvador, Honduras y Nicaragua cuentan con magistrados adscritos. Las asimetrías que esta situación genera hacen muy difícil una actuación coercitiva legitimada por sus competencias.

Sobre el espacio político de toma de decisiones

a) El diseño de políticas y programas (negociación, horizontalidad y desigualdad)

Tradicionalmente, la política de cooperación UE-AC se ha caracterizado por contar con espacios de negociación y consenso bastante consolidados, pero en buena medida restringidos a negociaciones de alto nivel. En cualquier caso, la capacidad para la agregación de intereses ha sido escasa. Desde el Acuerdo Marco de Cooperación de 1993 (Consejo Europeo, 1999), existe un Comité Conjunto de seguimiento y, en algunos casos, se han creado grupos de trabajo conjunto ad hoc. Con la entrada en vigor del AdA, se institucionalizaron espacios específicos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil de ambas regiones, representadas por los órganos oficiales respectivos –el Comité Económico y Social Europeo y el Comité Consultivo del SICA–, reconociendo de esta forma su relevancia en la gobernanza y legitimidad de las políticas. Sin embargo, el análisis de los intereses de los grupos de poder indica que los avances son más profundos en los sectores en los que los grupos económicos poderosos salen beneficiados, como son los acuerdos comerciales, lo que apunta a un modelo de cooperación para los *ganadores*. La decisión sobre objetivos de la política y sectores de cooperación es tomada por la Comisión Europea con base en un marco de negociación con los estados miembros, pero el alineamiento no se produce en muchos casos. En múltiples ocasiones, los gobiernos de turno han frenado la aplicación de herramientas definidas previamente en los programas por disconformidad con sus objetivos y resultados, lo que pone de manifiesto

que la armonización de programas con los estados supone un tema pendiente de resolver.

La política de cooperación al desarrollo de la UE con AC ha invertido importantes recursos en el fortalecimiento institucional del SICA, pero hasta el PIP 2014-2020 no ha reparado en la necesidad de fortalecer la apropiación por parte de los países miembros. El problema ha surgido cuando se ha puesto de manifiesto que, para la implementación de los programas, es ineludible la colaboración de los gobiernos de turno. En programas como el proyecto de Consolidación de la Unión Aduanera Centroamericana (CONSUAC), el Programa Regional de Apoyo a la Calidad y a la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias en Centroamérica (PRACAMS), el Apoyo al Diseño y Aplicación de Políticas Comunes Centroamericanas (ADAPCCA) o el PRAIAA se ha podido evidenciar cómo la ejecución no siempre se ha correspondido con los objetivos planificados, debido a que los gobiernos han priorizado sus intereses en el momento de la implementación. Otros programas, como el Programa de Apoyo a la Integración Económica Centroamericana (PAIRCA 1) delegaron su ejecución en agencias autónomas que no consiguieron articularse con las políticas nacionales ni regionales, convirtiéndose en meros suministradores de asistencia técnica. A pesar de los esfuerzos económicos, el desarrollo institucional, normativo y social del SICA sigue siendo identificado como uno de los menos eficaces en las evaluaciones realizadas.

Las vías para que los representantes de los intereses nacionales intervengan en el diseño de las políticas no han sido hasta ahora habituales. Muchas de las prioridades de los jefes de Estado centroamericanos –la máxima autoridad del SICA– han sido recogidas en las estrategias de la política, especialmente en materia de integración económica, reducción de riesgos de catástrofes y seguridad. Sin embargo, las dos partes se han mostrado distantes respecto a las finalidades y resultados concretos de los programas. Un ejemplo claro lo encontramos en los programas para el avance de la unión aduanera, donde la UE ha sido más ambiciosa que los propios estados centroamericanos. Una de las razones que explican estas dificultades estructurales en el diseño de la política se encuentra en que, a diferencia de la UE, el modelo de gobernanza del SICA es netamente intergubernamental y no cuenta con órganos regionales con capacidad de decisión a los que los estados miembros hayan cedido soberanía. Al no contar con un presupuesto unificado proporcionado por los países, ni con capacidad jurídica e institucional para implementar políticas de forma autónoma, no existen consensos ni políticas de Estado claras por parte de los países miembros, lo que lleva a que la alternancia de gobiernos suponga cambios de preferencia en materia de políticas públicas, con lo que los acuerdos alcanzados con gobiernos anteriores tienen altos riesgos de caer en la irrelevancia (Caldentey, 2014; Parthenay, 2016; Santos, 2016; Fernández Portillo y Santos, 2015).

b) Sobre la implementación de la política y programas (voluntariedad, fragmentación, autorrefuerzo)

Estos elementos muestran la vulnerabilidad de la política en casi todos sus aspectos. Los análisis realizados sobre algunas iniciativas del SICA –no necesariamente vinculadas a la cooperación UE-AC– indican una brecha entre diseño e implementación (por ejemplo, Fernández Portillo y Santos, 2015). En primer lugar, las estrategias no contemplan un reparto explícito de competencias, quedando la coordinación a cargo de las secretarías del SICA involucradas, que no siempre tienen éxito para encontrar los apoyos necesarios en los consejos de ministros ni con los gobiernos. El marco jurídico del SICA cuenta con instrumentos para la regulación de la política, pero son demasiados ambiguos y suelen ser orillados para evitar su carácter vinculante. En este sentido, los programas de fortalecimiento institucional no han tenido éxito a la hora de promover la reforma y consolidación de los marcos legislativos y normativos del SICA con impacto directo sobre las políticas. El grado de apropiación de los estados ha sido insuficiente, al no garantizar la implementación eficaz de los programas ni su incorporación en las agendas de planificación de los ministerios nacionales involucrados. Al carecer de instrumentos específicos que propicien la apropiación del proyecto por parte de los propios estados miembros, estos no se ven impelidos a hacer las reformas institucionales necesarias en el SICA para que los programas puedan ser más efectivos. Por otro lado, el débil compromiso de financiación por parte de los estados también compromete la sostenibilidad de los procesos. La debilidad presupuestaria del SICA solo permite implementar aquellos ejes de las políticas que cuentan ya con financiación de la cooperación, siempre que se alineen con sus agendas nacionales.

Los problemas de coordinación presentan dificultades para el ajuste debido al complejo entramado de toma de decisiones. Los temas son abordados por comités de coordinación ad hoc para cada programa, de ámbito interministerial, con capacidad de resolución limitada debido a que predomina la toma de decisión por consenso. En la actualidad, existe también una Comisión Mixta que actúa como órgano de gobierno integrada por representantes regionales y de los estados miembros, así como un Consejo de Asociación que supervisa el cumplimiento de los objetivos del AdA. Pero los mecanismos correctores y de aprendizaje no son de fácil incorporación durante la fase de ejecución de las estrategias, y ello es debido a las dificultades burocráticas que presentan las modificaciones de los acuerdos de alto nivel. Por último, a pesar de que la UE aboga por una fuerte supervisión técnica ejercida desde la Delegación de la UE en la región, esta se ha mostrado insuficiente a la hora de resolver los problemas que se presentan durante la ejecución. Un ejemplo ilustrativo sería el seguimiento

a los programas de fortalecimiento institucional del SICA, donde no se pudo evitar que parte de los fondos se destinaran a la capacitación del funcionariado nacional, cuando no era ese su destino previsto.

Interpretación holística del análisis

El marco institucional de conformación de preferencias presenta ya rasgos que limitan un impacto más positivo de la política de cooperación internacional UE-AC, o al menos la expone a un alto nivel de contingencia. Esto es debido a las debilidades que presenta la política en las tres subdimensiones analizadas: alcance, modelo e institucionalización. Es cierto que parte de las ineficiencias existentes en las políticas de ámbito regional existirían igualmente en un marco bilateral de relaciones con los países centroamericanos, ya que las causas fundamentales son las propias carencias institucionales de estos. Pero estas debilidades se ven agravadas en un sistema de gobernanza región-región que sigue profundamente marcado por agendas e intereses divergentes, al predominar en el modelo un acercamiento intergubernamental.

En este contexto, ¿es posible una arquitectura político-administrativa que dé respuesta a las ineficacias encontradas? Hay algunos escenarios que pueden implicar incentivos importantes para los países. La insostenibilidad de algunos de los problemas crónicos de la región a nivel nacional (exclusión social, corrupción, debilidad democrática, etc.), así como el impacto de cuestiones globales como la inseguridad o el cambio climático, pueden fomentar consensos que impliquen el reconocimiento de que el accionar desde lo regional puede tener mayor impacto, lo que forzosamente conllevaría un rediseño del marco institucional. No obstante, la evidencia analizada muestra que, hasta la fecha, en los países de la región no existe una clara voluntad de ceder soberanía. Por su lado, en la implementación específica del propio ciclo de las políticas se aprecian manifiestos elementos limitantes. Es evidente que una causa de estas incoherencias puede residir en la propia naturaleza global de la política, pero se han identificado incoherencias en y entre las fases de diseño de la política y su implementación que trascienden este condicionante. Cabe preguntarse, ¿cómo podrían revertirse algunas de estas inconsistencias?

Uno de los aspectos que incide en estas incoherencias son los problemas intrínsecos de la región, como la debilidad institucional o la falta de democracia efectiva (Sánchez Ancochea y Martí, 2014). Posiblemente, se requeriría un mayor desarrollo y regulación de los instrumentos facilitadores de la gobernanza a nivel regional, con cesión mayor de soberanía al SICA como espacio para la toma de decisiones, y también de gestión y ejecución técnica. De igual modo,

es necesario plantear a la propia UE cuestiones sobre el establecimiento de prioridades o sobre su modelo de implementación, que favorecen la ejecución final de numerosos instrumentos de política por empresas consultoras normalmente ajenas a las dinámicas propias de la región.

Conclusiones

Los resultados permiten constatar cómo el modelo metodológico propuesto ayuda a identificar y sistematizar algunos de los elementos recurrentes que están limitando un mayor impacto de las políticas de cooperación internacional en los

Las conclusiones apuntan a que son necesarias tanto una mayor institucionalización de los espacios de gobernanza regionales como una profundización en la regulación de los sistemas de gobierno regional.

desafíos del desarrollo que enfrenta la región centroamericana; aunque es necesario resaltar cómo determinados programas, sobre todo los sectoriales, han contribuido a dar mayor visibilidad a los beneficios potenciales de la integración regional, a pesar de las dificultades señaladas.

Las conclusiones apuntan a que son necesarias tanto una mayor institucionalización de los espacios de gobernanza regionales como una profundización en la regulación de los sistemas de gobierno regional. No obstante, este desarrollo parece difícil de alcanzar si no se ofrecen incentivos capaces de romper con algunas resistencias nacionales, sobre todo por parte de grupos de interés reticentes a perder privilegios por la cesión de poder a ámbitos supranacionales o a grupos de la sociedad civil vulnerables.

Cabe plantear que una mayor atención a la gobernanza de la integración podría contribuir a definir mejor los objetivos y quizás mejorar el impacto de las políticas. En este caso concreto, esa mejora en la gobernanza de la integración requiere una mejor coordinación UE-AC, y que la UE organice su cooperación con mayor alineamiento a las políticas del SICA

Como líneas futuras de investigación, cabría contrastar la capacidad de generalización del marco metodológico en horizontal, esto es, estudiando su adaptabilidad a otros espacios interregionales que se relacionen entre sí de manera estable a través de alguna política de vínculo. De igual modo, una línea de trabajo interesante puede consistir en desarrollar su escalabilidad en vertical, profundizando en las adaptaciones que sería necesario incorporar para que un marco similar pueda ser aplicado a otros contextos de gobernanza difusos de ámbito más global.

Referencias bibliográficas

- Acharya, Amitav. «Comparative Regionalism: A Field Whose Time has Come?». *The International Spectator*, vol. 47, n.º 1 (2012), p. 3-15.
- Arndt, Christiane y Osman, Charles. *Uses and Abuses of Governance Indicators*. París: Development Centre Studies, OECD, 2006.
- Barnett, Michael y Sikkink, Kathryn. «From International Relations to Global Society». En: Reus-Smit, Christian y Snidal, Duncan (eds.). *The Oxford Handbooks of Political Science*. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 63-83.
- Best, Edward. «The assessment of regional governance: principles, indicators and potential pitfalls». *UNU-CRIS Working Papers* (W-2008/10).
- Börzel, Tanja A. «Theorizing Regionalism: Cooperation, Integration and Governance». En: Börzel, Tanja A. y Risse, Thomas (eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 41-63.
- Burnside, Craig y Dollar, David. «Aid, Policies and Growth». *Policy Research Working Paper* (1997). The World Bank.
- Caldentey del Pozo, Pedro. «Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana». *Serie Estudios y Perspectivas*, CEPAL, n.º 156 (2014).
- Caldentey del Pozo, Pedro y Santos, Francisco. «La vigencia del regionalismo para la agenda del desarrollo de América Central» En: Soto Acosta, Willy (ed.). *Repensar las fronteras: la integración regional y el territorio*. San José: CLACSO-Universidad Nacional de Costa Rica, 2017, p. 95-108.
- Chayes, Abram y Handler Chayes, Antonia. *The New Sovereignty: compliance with international regulatory agreements*. Cambridge, MA. y London: Harvard University Press, 1995.
- Cohen, Joshua y Sabel, Charles. «Global Democracy?». *International Law and Politics*, vol. 37 (2004), p. 763-797.
- Comisión Europea. «Documento de Estrategia Regional para América Central 2002-2006». *European Union External Action*, (25 de junio de 2002) (en línea) [Fecha de consulta: 10.03.2018] http://eeas.europa.eu/archives/docs/ca/rsp/02_06_es.pdf
- Comisión Europea. «América Central. Documento de Estrategia Regional 2007-2013». *Comisión Europea*, (29 de marzo de 2007) (en línea) [Fecha de consulta: 10.03.2018] https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/rsp-central-america-2007-2013_es.pdf
- Comisión Europea. «Evaluación de la cooperación de la UE con América Central». *Informe Final*. Volumen 1 (julio de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 10.03.2018] https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/evaluation-central-america-informe-final_es.pdf

- Consejo Europeo. *Decisión del Consejo de 22 de febrero de 1999 relativa a la celebración del Acuerdo marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá*. European Union Law, Decisión 1999/194/CE del Consejo, (22 de febrero de 1999) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2018] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ar14006>
- De la Iglesia-Caruncho, Manuel (coord.). *La eficacia de la ayuda y la cooperación española*. Madrid: Editorial Complutense-ICEI, 2011.
- De Lombaerde, Philippe; Söderbaum, Fredrik; Van Langenhove, Luk y Baert, Francis. «The problem of comparison in comparative regionalism». *Review of International Studies*, vol. 36, n.º 3 (2010), p. 731-753.
- Deacon, Bob. *Global social policy and governance*. Londres: Sage, 2007.
- Dye, Thomas R. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1975.
- Easterly, William. *La carga del hombre blanco. El fracaso de la ayuda al desarrollo*. Barcelona: Debate, 2015.
- Estevadeordal, Antoni y Goodman, Louis W. (ed.). *21st Century Cooperation Regional Public Goods, Global Governance, and Sustainable Development*. Londres y New York: Routledge y Taylor & Francis Group, 2017.
- Fernández Portillo, Luis A. y Santos, Francisco. «An Analysis of the Quality of the Central American Strategy for Rural Territorial Development (ECA-DERT) as a Regional Public Policy». *Cuadernos de Desarrollo Rural*, vol. 12, n.º 76 (2015), p. 83-107.
- Fioramonti, Lorenzo. *Civil Society and World Regions: How Citizens Are Reshaping Regional Governance in Times of Crisis*. Lanham, Boulder, New York, Toronto, Plymouth, UK: Lexington Books.
- Frères, Christian y Sanahuja, José Antonio. *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*. Barcelona: Icaria, 2006.
- Gamble, Andrew y Payne, Anthony. *Regionalism and World Order*. Londres: Macmillan Education, 1996.
- Glennie, Jonathan y Sumner, Andy. *Aid, Growth and Poverty*. Londres: Palgrave Macmillan
- Hänggi, Heiner; Roloff, Ralf y Rüländ, Jürgen. (eds.). *Interregionalism and International Relations*. London: Routledge, 2006.
- Hettne, Björn. «Beyond the New Regionalism». *New Political Economy*, vol. 10, n.º 4 (2005), p. 543-571.
- Hettne, Björn y Söderbaum, Fredrik. «Theorising the Rise of Regionness». *New Political Economy*, vol. 5, n.º 3 (2000), p. 457-472.
- Hooghe, Liesbet y Marks, Gary. *Multi-Level Governance and European Integration*. Oxford: Rowman Littlefield Publishers Inc., 2001.

- Kaufmann, Daniel; Kraay, Aar y Mastruzzi, Massimo. «The Worldwide Governance Indicators: methodology and analytical issues». *Hague Journal on the Rule of Law*, 3, n.º 2 (2011), p. 220-246.
- Kaul, Inge; Conceição, Pedro; Le Goulven, Katel y Mendoza, Ronald (eds.). *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. Nueva York: UNDP y Oxford University Press, 2003.
- Keohane, Robert O. *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S. *Power and Interdependence*. Nueva York: Longman, 2011.
- Knill, Christoph y Tosun, Jale. *Public Policy. A New Introduction*. Londres y Nueva York: Palgrave Macmillan, 2012.
- Krahmann, Elke. «National, regional, and global governance: one phenomenon or many?». *Global governance*, vol. 9, n.º 3 (2003), p. 323-346.
- Krasner, Stephen. *International Regimes*. Ithaca y Londres: Cornell University Press, 1983.
- Moravcsik, Andrew. «Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics». *International Organization*, n.º 51 (1997), p. 512-553.
- Ocampo, José Antonio (ed.). *Gobernanza global y desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2015.
- OECD. *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y Programa de acción de Accra*. París: Autor, 2008
- OCDE y PNUD-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz: Informe de avances 2014*. París: OECD Publishing, 2014 (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2018] <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209718-es>
- Oye, Kenneth (ed.). *Cooperation under Anarchy*. Princeton: Princeton University Press, 1986.
- Parthenay, Kevin. «Economic crisis and regionalism in Central America: a path dependent logic of failure». En: Saurugger, Sabine y Terpan, Fabien. *Crisis and Institutional Change in Regional Integration*. Londres y Nueva York: Routledge y Taylor Francis Group, 2016, p. 101-116.
- Programa Estado de la Nación. *Quinto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación, 2016.
- Rosenau, James. «Change, Complexity, and Governance in Globalizing Space». En: Pierre, Jon (ed.). *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Nueva York: Oxford University Press, 2000, p. 169-200.
- Rosenau, James y Czempiel, Ernst-Otto. *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

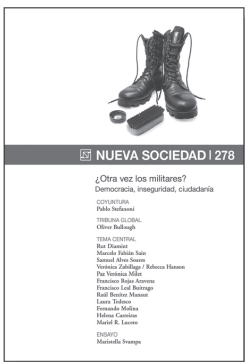
- Sachs, Jeffrey. *El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestro tiempo*. Barcelona: Debate, 2013.
- Sanahuja, José Antonio. *América Latina en la cambiante política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea*. San José: FLACSO y AECID, 2012.
- Sanahuja, José Antonio y Tezanos Vázquez, Sergio. «Del milenio a la sostenibilidad: retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible». *Política y Sociedad*, vol. 54, n.º 2 (2017), p. 533-555.
- Sánchez Ancochea, Diego y Martí i Puig, Salvador. *Handbook of Central American Governance*. Londres: Routledge, 2014.
- Sandler, Todd. *Global Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Santos, Francisco. *Sociedad civil e integración centroamericana*. San Salvador: Fundación ETEA, 2013
- Santos, Francisco. «Los modos de las políticas de la integración centroamericana». *Revista de Derecho*, n.º 20 (2016), p. 31-46.
- Scartascini, Carlos; Spiller, Pablo; Stein, Ernesto y Tommasi, Mariano (eds.). *El juego político en América Latina ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2011.
- Scholte, Jan Aart. *Globalization. A Critical Introduction*. Nueva York: Palgrave Macmillan, 2005.
- Serbin, Andrés. «Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal», en: Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi y Ramanzini Júnior, Haroldo. *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), 2012, p. 73-128.
- Sianes, Antonio. «Shedding light on policy coherence for development: A conceptual framework». *Journal of International Development*, vol. 29, n.º 1 (2017), p. 134-146.
- Söderbaum, Fredrik y Van Langenhove, Luk. *The EU as a global player. The politics of Interregionalism*. Londres y Nueva York: Taylor & Francis Group, 2006.
- Stone, Diane. «Global public policy, transnational policy communities, and their networks». *Policy Studies Journal*, vol. 36, n.º 1 (2008), p. 19-38.
- Stone Sweet, Alec y Sandholtz, Wayne. «European integration and supranational governance». *Journal of European Public Policy*, vol. 4, n.º 3 (1997), p. 297-317.
- Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne y Varone, Frederik. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 2008.
- Tassara, Carlo. *Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano*. Medellín: Ediciones Unaula, 2013.

- Taylor, Peter J. «Relocating the demos?». En: Anderson, James (ed.). *Transnational Democracy: Political Spaces and Border Crossings*. Londres y Nueva York: Routledge y Taylor & Francis, 2002.
- Telo, Mario (ed.). *Globalisation, Multilateralism, Europe: Towards a Better Global Governance?*. Londres: Routledge, 2016.
- Tezanos Vázquez, Sergio y Domínguez Martín, Rafael. «Nueva agenda internacional de desarrollo, ¿nuevas perspectivas para América Latina y el Caribe?». *Documentos de trabajo sobre cooperación y desarrollo*, n.º 1 (2009) (en línea) [Fecha de consulta: 13.03.2018]. <https://repositorio.unican.es/xmlui/bitstream/handle/10902/4718/Tezanos,%20S.?sequence=1>
- Young, Oran R. *Governance in World Affairs*. Ithaca y Londres: Cornell University Press, 1999.



278

NOVIEMBRE-DICIEMBRE 2018



**¿Otra vez los militares?
Democracia, inseguridad, ciudadanía**

COYUNTURA: **Pablo Stefanoni**. Biblia, buey y bala... recargados. Jair Bolsonaro, la ola conservadora en Brasil y América Latina. TRIBUNA GLOBAL: **Oliver Bullough**. Moneylandia. Cómo los especuladores comenzaron a gobernar el mundo.

TEMA CENTRAL: **Rut Diamint**. ¿Quién custodia a los custodios? Democracia y uso de la fuerza en América Latina. **Marcelo Fabián Sain**. ¿Los militares como policías? Cambios en la seguridad en Argentina, 2013-2018. **Samuel Alves Soares**. ¿Volvieron los militares en Brasil? La democracia obstruida por la cuestión militar. **Verónica Zubillaga / Rebecca Hanson**. Los operativos militarizados en la era post-Chávez. Del punitivismo carcelario a la matanza sistemática.

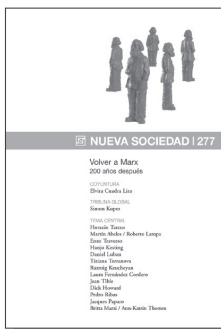
Paz Verónica Milet. Fuerzas Armadas y democracia en Chile. Avances y temas pendientes. **Francisco Rojas Aravena**. Costa Rica: siete décadas sin Fuerzas Armadas. **Francisco Leal Buitrago**. Militares y construcción de paz en la Colombia actual. **Raúl Benítez Manaut**. México: los militares en tiempos de cambio. **Laura Tedesco**. De militares a gerentes. Las Fuerzas Armadas. Revolucionarias en Cuba. **Fernando Molina**. «Patria o muerte. Venceremos». El orden castrense de Evo Morales. **Helena Carreiras**. La integración de género en las Fuerzas Armadas. Condicionamientos y perspectivas. **Mariel R. Lucero**. La larga marcha de las mujeres en las Fuerzas Armadas latinoamericanas.

ENSAYO: **Maristella Svampa**. Imágenes del fin. Narrativas de la crisis socioecológica en el Antropoceno.



276
JULIO-AGOSTO 2018

**Dinero versus
democracia
Lobbies, corrupción
y política**



277
SEPTIEMBRE-OCTUBRE 2018

**Volver a Marx
200 años después**

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO
El futuro del trabajo / el trabajo del futuro