

UN “PROGRAMA FULBRIGHT A LA EURO-LATINOAMERICANA”.

UNA EXIGENCIA PARA LA NUEVA ETAPA EN LAS RELACIONES UNION EUROPEA- AMERICA LATINA

por

Ramón Torrent,

Coordinador del Observatorio de las Relaciones entre la Unión Europea y América Latina (OBREAL)

OBREAL/EULARO Policy Brief

Marzo de 2006

Disclaimer: Esta publicación se ha realizado con la ayuda financiera de la Comunidad Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva del autor y de la red OBREAL/EULARO y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.

INTRODUCCION

Con independencia de la valoración política-ideológica que se haga del mismo, parece indiscutible que el Programa Fulbright ha sido un éxito completo en tanto que instrumento de política internacional. El éxito ha sido especialmente grande en términos de relación resultados / costos: el volumen de recursos presupuestarios aportados por Estados Unidos es sorprendentemente bajo en comparación con los efectos directos e indirectos que ha tenido el Programa.

El sentido común indica que tal éxito no puede ser atribuido al simple hecho de que el programa sea estadounidense. En efecto, son innumerables los proyectos y programas internacionales de Estados Unidos que han resultado un completo fracaso sino ha sucedido así con el Programa Fulbright, la razón debe encontrarse en la adecuación entre sus objetivos y su diseño e implementación.

El *background paper* de María Victoria Calabrese describe de manera sintética el Programa Fulbright. En este *policy brief*, yo simplemente extraigo unas conclusiones a partir de su trabajo, apunto unas ideas que pueden ayudar a construir un “Programa Fulbright” a la europea, todavía mejor y mas efectivo que el estadounidense, en particular en el marco de las relaciones UE-América Latina, con lo que, por tanto, el Programa acabaría siendo un “Programa Fulbright a la euro-latinoamericana”. La conveniencia de tal programa es unánimemente reconocida. Al menos, yo no he encontrado a nadie que me la haya discutido en público o en privado en todas las discusiones en que lo he defendido.

LA CONCEPCION DEL PROGRAMA FULBRIGHT: PRINCIPALES ORIENTACIONES

A partir del análisis de María Victoria Calabrese, considero que las orientaciones principales del Programa Fulbright que explican su éxito son las siguientes:

- 1) Concepción del Programa como un instrumento de la política de relaciones internacionales, y no como un subproducto de la política educativa. Esta característica es decisiva tanto en la concepción como en la historia y ejecución del Programa.
- 2) Visión a largo plazo. Es esencial pensar en los efectos acumulados a través de la implementación del Programa durante decenios y de sus efectos indirectos durante toda la vida de los beneficiarios.
- 3) Combinación adecuada de centralización y descentralización en su diseño, y sobre todo, en su implementación. Como veremos a continuación, es esta combinación la que permite que el Programa tenga unos efectos multiplicadores que amplifican enormemente (en términos económicos y de influencia) la aportación económica inicial del Presupuesto estadounidense.
- 4) Participación efectiva de los países terceros beneficiarios en la ejecución del Programa (“*ownership*” por parte de los países terceros). Esta característica permite que el enfoque descentralizado revele toda su potencialidad y su capacidad de multiplicación.
- 5) Efecto de palanca en la obtención de recursos financieros adicionales aportados por los propios países terceros beneficiarios. Estos recursos pueden ser tanto públicos como privados. Como se indica en el *background paper* de María Victoria Calabrese, en algunos casos especialmente significativos estos fondos “levantados” localmente superan la aportación de Estados Unidos.

LA ESTRUCTURA DE GESTION DEL PROGRAMA FULBRIGHT

La estructura de gestión del programa responde a las líneas directrices generales que lo orientan. Los aspectos que me parecen fundamentales y dignos de ser adoptados y adaptados son los siguientes:

- 1) La dirección del Programa está en manos de la autoridad política responsable de las relaciones internacionales, lo cual contribuye a que se cumplan los objetivos políticos del programa (recordemos, por ejemplo, la discusión descrita en el *background paper* de M^a Victoria Calabrese sobre si la duración de las becas debía alargarse para cubrir estudios de doctorado: la respuesta fue negativa y no estaba fundamentada sobre criterios de política educativa sino de política internacional).
- 2) Existe un *Board* o Directorio central que sirve de *interface* entre la autoridad política y la comunidad educativa. El *Board* permite articular adecuadamente los criterios políticos y académicos y confiere legitimidad al programa y a su ejecución.
- 3) Cara a los países terceros beneficiarios, la implementación es descentralizada, como mínimo en las Embajadas y preferiblemente mediante la firma de acuerdos internacionales (*executive agreements*) que crean Comisiones bilaterales. La creación y funcionamiento de las Comisiones Bilaterales tiene muchos efectos:
 - Refuerzan la posición de la “representación diplomática” de Estados Unidos y le da un “rostro humano y social”.
 - Permiten una mayor adaptación del programa a las necesidades e intereses locales.
 - Asocian al programa las autoridades y las elites de países terceros.
 - Son el instrumento a través del cual el programa ejerce su función de palanca para la obtención de recursos económicos adicionales en los países beneficiarios.
- 4) Los beneficiarios del programa (los Fulbrighters) siguen vinculados al mismo tras el disfrute de las becas. Las asociaciones de Fulbrighters no cumplen sólo una función sentimental sino que intervienen activamente en la ejecución del programa, inclusive en el proceso de selección de los becarios.

¿CÓMO AVANZAR HACIA UN “PROGRAMA FULBRIGHT” A LA EURO-LATINOAMERICANA?

(I) Los que NO son puntos de partida

A fin de discutir el modo de avanzar hacia el diseño de un “programa Fulbright a la euro-latinoamericana”, pienso que se han de descartar dos puntos de partida.

- 1) No se avanzará hacia dicho programa a partir de Erasmus Mundus. Para comprender por qué ello es así, debe deshacerse en primer lugar un malentendido generado por la denominación “Erasmus Mundus”. En efecto, dicha denominación puede transmitir la idea de que se trata de un “programa Erasmus para el mundo”. Esto no es así. En el programa Erasmus, el objetivo fundamental es el de promover la circulación de estudiantes entre los Estados miembros mediante estancias en sus distintos centros universitarios. Por el contrario, el Programa Erasmus Mundus, como bien se explica en su propia presentación, está orientado

a la promoción de programas de Master organizados conjuntamente por un número mínimo de tres universidades de distintos Estados miembros de la UE. Las becas a estudiantes del mundo son, en realidad, una vía para dar apoyo indirecto a dichos Masters. Para plantearlo brutalmente pero de manera que quede claro: un Master de primerísimo nivel mundial organizado por una sola universidad europea no tiene derecho a recibir becarios Erasmus Mundus; pero un Master de tercera organizado por un consorcio de universidades de segunda de distintos Estados miembros sí lo tiene.

En otras palabras, el Programa Erasmus Mundus no está concebido como un programa de política internacional (ni podría convertirse en él). Está concebido como un instrumento de la política de promoción de la cooperación educativa dentro de la UE.

- 2) No se avanzará hacia dicho programa si se pretende externalizar la gestión del mismo a entidades externas a la Comisión Europea, ya sea una, varias o un consorcio, ya sean universidades, fundaciones o empresas de consultoría.

Este tema debe ser abordado frontalmente y sin ambigüedades. Todo el mundo conoce, o debería conocer, las razones que han llevado a la Comisión a externalizar la ejecución de la mayor parte de sus proyectos de cooperación, incluyendo entre ellas las tensiones interinstitucionales con el Consejo y el Parlamento. Pero estas razones no sirven para justificar la incapacidad de poner en práctica un programa que, más o menos, pueda funcionar como el programa Fulbright, es decir, gestionado por la propia Administración pública que financia el programa en asociación con las Administraciones públicas y otras entidades de los países beneficiarios. Si esta incapacidad no puede ser superada, deberemos concluir que el deterioro institucional de la Unión Europea es aún más grave de lo que imaginábamos.

Una gestión “externalizada” a un consorcio de entidades no sólo hace perder el programa su sentido político, sino que implica renunciar a que:

- los países terceros se sientan co-responsables del programa (anulando así el sentimiento de “ownership”);
- el Programa juegue un papel de palanca, “levantando” fondos adicionales en países terceros.

¿CÓMO AVANZAR HACIA UN “PROGRAMA FULBRIGHT A LA EURO-LATINOAMERICANA”?

(II) Los puntos de partida verdaderos

Descartados los “*non-starters*”, lo que no constituye un punto de partida, indiquemos cuáles son los verdaderos puntos de partida. Para no desbordar los límites de una “*policy brief*”, señalaré los siguientes:

- 1) la gestión de los recursos presupuestarios aportados por la Comisión Europea debe quedar en manos de los servicios responsables de la política de relaciones exteriores (DG RELEX y Europe-Aid)
- 2) deben concentrarse en el nuevo programa los fondos disponibles en otros programas (ALBAN, ALFA, etc.) y debe procederse a un aumento de los mismos.

- 3) La Comisión debe crear un *Board* o Directorio para el nuevo programa exterior de becas y ayudas.
- 4) La Comisión debe promover “*executive agreements*” con países terceros que creen Comisiones Bilaterales con los distintos países de América Latina. Deben buscarse fórmulas para simplificar al máximo la firma, conclusión y entrada en vigor de dichos acuerdos. Las modificaciones que las últimas reformas han efectuado en las disposiciones del Tratado CE relativas a las relaciones exteriores así como diversos precedentes (el de los Partenariados para la Adhesión, firmados con los países candidatos de Europa Central, por ejemplo) ofrecen un margen suficiente en este sentido.

Para avanzar en esta vía es necesario un debate interno en la Comisión y entre ella y el Consejo y el Parlamento. Internamente, la Comisión debe convencerse de que el modelo Fulbright es bueno, no sólo para los intereses de la Unión Europea y de América Latina sino para los propios intereses corporativos de la Comisión: en efecto, es un mecanismo extraordinariamente eficaz de fortalecer el papel de los servicios responsables de las relaciones exteriores y, en particular, las Delegaciones de la Comisión en países terceros.

En el plano interinstitucional, es necesario que el Consejo y, sobre todo, el Parlamento comprendan que hay políticas de cooperación que no pueden ser “externalizadas” sino que deben gestionarse desde las propias administraciones públicas: las políticas de becas y ayudas son un ejemplo paradigmático de ellas.

Podría ser útil plantear el programa como una experiencia piloto, referida a América Latina, sobre cuyos resultados poder luego discutir su eventual generalización. También podría ser útil abandonar la manía de bautizar con acrónimos los programas de la Comisión, y en particular los de la DG RELEX, y buscar un nombre que tuviese significación en sí mismo; o bien dándole como título el nombre de una persona (al estilo del programa Fulbright) o bien el de un lema de política internacional.