



La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina: políticas de cooperación en una región de “desarrollo en transición”

José Antonio Sanahuja

Director de la Fundación Carolina

direccion [@] fundacioncarolina.es

Érika Ruiz Sandoval

Responsable del Área de Estudios y Análisis de la Fundación Carolina

erika.ruiz [@] fundacioncarolina.es

Resumen

La cooperación al desarrollo de la Unión Europea (UE) atraviesa por un importante proceso de reforma ante el ciclo presupuestario y de programación 2021-2027. Esa reforma pretende dotar a la UE de los recursos y herramientas necesarios para conciliar sus valores e intereses ante un escenario más complejo, disputado e interconectado y, al tiempo, contribuir a una cooperación eficaz para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. Este documento de trabajo examina ese proceso de reforma a partir de las características diferenciadas de los países relativamente más avanzados de América Latina, más allá de clasificaciones de renta, y, en particular, su situación de “desarrollo en transición”. Se parte de una revisión crítica del enfoque y marco de actuación vigentes en el período 2014-2020, y se examinan otros hitos como la adopción del nuevo Consenso Europeo de Desarrollo (CED) en 2017 y la propuesta de Marco Financiero Plurianual 2021-2027, que incluye un nuevo instrumento financiero único de la UE para la vecindad, el desarrollo y la cooperación internacional (IVDCI).

Palabras clave

Unión Europea; América Latina y el Caribe; Agenda 2030; Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); desarrollo en transición; Instrumento para la Vecindad; el Desarrollo y la Cooperación Internacional (IVDCI)

Abstract

The European Union's development cooperation is going through an important reform process vis-à-vis the 2021-2027 budgetary and programming cycle. This reform aims to provide the EU with the necessary resources and tools to reconcile its values and interests before a more complex, disputed and interconnected scenario and, at the same time, contribute to an effective cooperation to achieve the Sustainable Development Goals (SDG) of the 2030 Agenda. This working paper examines this reform process, given the differentiated characteristics of the relatively more advanced countries of Latin America, beyond income classifications, and, in particular, their condition of "development in transition" countries. The paper departs from a critical review of the approach and action framework in force for 2014-2020. Other milestones analyzed are the adoption, in 2017, of the new European Consensus on Development, and the 2018 proposal for the Multiannual Financial Framework 2021-2027 that includes a new EU single financial instrument for the neighborhood, development and international cooperation (NDICI).

Key Words

European Union; Latin America and the Caribbean; 2030 Agenda; Sustainable Development Goals (SDGs); development in transition; Neighborhood; Development and International Cooperation Instrument (NDICI)

José Antonio Sanahuja

Es doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense, con premio extraordinario, y M.A. en Relaciones Internacionales por la Universidad para la Paz de Naciones Unidas. Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid y profesor de la Escuela Diplomática. Desde septiembre de 2018 es el director de la Fundación Carolina. Ha sido investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y Robert Schuman Fellow del Instituto Universitario Europeo de Florencia. Ha trabajado con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Federación Internacional de Cruz Roja, y ha sido investigador o consultor de la Comisión y el Parlamento Europeo, el PNUD, SEGIB, la Fundación EU-LAC y distintas ONG. En dos períodos distintos ha sido Vocal Experto del Consejo de Cooperación al Desarrollo (Órgano consultivo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación), y de 2012 a 2018 formó parte del Patronato de Oxfam Intermón. Miembro del Comité científico de honor de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Cuenta con la evaluación positiva de tres tramos de investigación (sexenios) consecutivos, con numerosas publicaciones sobre relaciones internacionales, política exterior y de cooperación española y de la Unión Europea, y regionalismo e integración en América Latina, accesibles en <http://ucm.academia.edu/JoséAntonioSanahuja>

Érika Ruiz Sandoval

Es internacionalista por El Colegio de México; Maestra en Políticas Públicas por la Woodrow Wilson School of Public and International Affairs de la Universidad de Princeton; Especialista en Estudios de la Integración Europea por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), y Maestra en Relaciones Internacionales e Integración Europea por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Anteriormente, fungió como Coordinadora de Asesores del Subsecretario de Relaciones Exteriores de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México; *Sous-Sherpa* de México para el Grupo de los Veinte (G20), y Alta Funcionaria de México (SOM) para MIKTA. En el tercer sector, colaboró en la Fundación de BBVA Bancomer y, como académica, ha sido Profesora-investigadora Visitante de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Profesora-investigadora de tiempo completo del Departamento de Estudios Internacionales del ITAM. Asimismo, fue directora de *Foreign Affairs Latinoamérica*. Desde enero de 2019, se desempeña como responsable del Área de Estudios y Análisis de la Fundación Carolina en Madrid.

Introducción*

La adopción de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) ha exigido a todas las regiones un esfuerzo de adaptación y alineamiento de sus políticas de desarrollo y de sus instrumentos de cooperación. La Agenda 2030 es un documento de carácter universal que define una hoja de ruta para el desarrollo integral que atañe a todos los países sin importar su nivel de renta y llama a la acción colectiva para asegurar la provisión de bienes públicos globales.

La política de cooperación de la Unión Europea (UE), al igual que sus relaciones con el resto del mundo, han de asumir ese desafío y establecer nuevas modalidades de cooperación internacional para el desarrollo que escapen de los paradigmas tradicionales de la cooperación Norte-Sur y la provisión de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y, en su lugar, avancen hacia nuevas formas de asociación multiactor y multinivel, en las que estén implicados todos en función de sus capacidades y necesidades específicas, con el fin de cumplir con el objetivo de la Agenda 2030 de no dejar a nadie atrás. Ese proceso de revisión y adaptación comenzó con la adopción, en 2017, del nuevo Consenso Europeo de Desarrollo (CED), titulado “Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro”. Posteriormente, en 2018, la Comisión Europea presentó su propuesta para la financiación de la actuación exterior de la UE como parte del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 (MFP 2021-2027) y sus instrumentos financieros, cuya negociación se iniciará hacia fines de 2019.

Estos cambios pretenden dotar a la UE de los recursos y herramientas necesarios para conciliar sus valores e intereses ante un escenario más complejo, disputado e interconectado y, al tiempo, contribuir a una cooperación eficaz para alcanzar los ODS de la Agenda 2030. Este documento de trabajo examina ese proceso de reforma a partir de las características diferenciadas de los países relativamente más avanzados de América Latina, más allá de clasificaciones de renta, y, en particular, su situación de “desarrollo en transición”¹.

El análisis parte de la revisión crítica de los principales elementos definitorios de la política de desarrollo de la UE en el período presupuestario aún en vigor (2014-2020), con particular énfasis en el cri-

* Este documento de trabajo incorpora elementos de un documento interno anterior que elaboró José Antonio Sanahuja para la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Los autores agradecen los comentarios, observaciones y aportes de Rebeca Grynspan, María Salvadora Ortiz, Tobias Jung, Iosu Irribarren y Teresa Barba. Este texto no refleja posición institucional alguna y solo los autores son los responsables de su contenido.

¹ El “desarrollo en transición” se considera un nuevo paradigma de la cooperación internacional para el desarrollo, que reconoce que “el desarrollo es un proceso continuo, entiende que todos los países —cualquiera [que] sea su nivel de ingresos— enfrentan retos vinculados al desarrollo, reconoce los beneficios de las medidas multidimensionales, considera oportunas las estrategias nacionales diseñadas a medida y orienta la agenda multilateral hacia la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Además, apoya el fortalecimiento de las estructuras de gobernanza multilateral, en particular mediante la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, y amplía las herramientas de la cooperación más allá de los instrumentos financieros para incluir, por ejemplo, el intercambio de conocimientos, el desarrollo de capacidades y la transferencia de tecnología” (CEPAL/OCDE, 2018: 5).

terio de “graduación” de los países de mayor renta. Asimismo, con el telón de fondo de la Agenda 2030 y de las lecciones derivadas del MFP 2014-2020, se examinarán las principales innovaciones que introducen el CED y la propuesta del MFP 2021-2027. El objetivo último es analizar de qué manera la cooperación de la UE está tratando de responder a los condicionantes del desarrollo de una región en transición, como América Latina y el Caribe, y contribuir así a alcanzar las metas internacionales de desarrollo con las que se ha comprometido en el marco de la Agenda 2030.

El Consenso Europeo de Desarrollo: “europeización” para una visión y estrategia comunes

En 2018, la UE —instituciones y Estados miembros— destinó 86.484 millones de euros a la AOD, es decir, el 0,47% de su PIB. Eso hace de la UE el mayor donante del mundo en términos absolutos, con una participación de 56,5% del total de la AOD que otorgan los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Estas cifras agregadas, sin embargo, no reflejan una acción común. Según el Tratado de la UE (TUE), la cooperación al desarrollo es un ámbito de competencias compartidas entre los Estados miembros y la UE, en contraste, por ejemplo, con la política comercial común, en la que la UE tiene competencias exclusivas y habla “con una sola voz”. En consecuencia, la UE lleva a cabo una actuación “a 29”, producto de la suma de la política de cooperación propia de la UE más las 28 de los Estados miembros.

Por eso, que la cooperación al desarrollo europea tenga mayor impacto y eficacia exige un marco de actuaciones coordinadas y una estrategia común. En ese sentido, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece obligaciones mínimas con respecto a la relación entre la política de la UE y las de los Estados miembros, así como a estas entre sí, conocidas como las “tres C”: complementariedad, coordinación y coherencia. En el caso de la complementariedad, el objetivo es que la política de cooperación al desarrollo de los Estados miembros y la de la UE se refuercen entre sí y que, en aplicación del principio de subsidiariedad, esta última aporte un valor añadido diferencial con respecto a las de los Estados miembros. En cuanto a la coordinación, la Comisión Europea es la encargada de promoverla. Finalmente, las obligaciones de coherencia suponen que la UE tenga en cuenta los objetivos de la cooperación al desarrollo al aplicar otras políticas que puedan afectar a países más pobres y, lo que no siempre es fácil, que las políticas de cooperación de la UE y de sus Estados miembros sean coherentes con el conjunto de la acción exterior de la UE, incluida la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

El CED es el instrumento para dar respuesta a las exigencias de la complementariedad y coordinación establecidas en el TFUE en el plano de la visión general y la estrategia global de desarrollo de la UE. En particular, pretende dotar a esa política de desarrollo “a 29” de una “visión compartida y una orientación comunes” (punto 11, p. 7) que contribuyan a “actuar unidos en el marco de la UE”. Por eso, es aplicable tanto a la política de la UE como a las de los Estados miembros. A diferencia de otros textos o actos jurídicos de la UE, adopta la forma de declaración conjunta de la Comisión, el Parlamento Europeo (PE) y los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo. Esto implica que, al tratarse de una declaración política, no genera obligaciones jurídicas directas y por eso se le denominó “Consenso Europeo”.

En un sentido amplio, el CED puede interpretarse como un mecanismo de “europeización” de las políticas de desarrollo de los Estados miembros. Al margen de las prioridades geográficas y sectoriales de cada una de ellas, el CED trata de establecer esa “visión compartida” a partir de unos principios, valores y estrategias comunes, enmarcados, a su vez, en las metas de la Agenda 2030. En suma, el CED busca situar esas políticas nacionales en un marco común, que es a la vez europeo y multilateral.

El CED de 2017 no surgió en el vacío. Una primera versión se formuló en 2002, tras la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a escala global en 2001. Se revisó ampliamente en 2005 (Unión Europea, 2006) conforme a lo establecido en el Consenso de Monterrey sobre financiación del desarrollo de 2002 y la Declaración de París de 2005 sobre eficacia de la ayuda, para fomentar una mejor coordinación y complementariedad entre donantes a partir de la programación conjunta (*joint programming*) y la especialización de cada Estado miembro en los sectores y regiones en los que tuviera ventajas comparativas, conforme al llamado “Código de conducta de la división del trabajo” (Comisión Europea, 2007).

Qué no es y qué no incluye el Consenso Europeo de Desarrollo

El CED no define prioridades, objetivos concretos, instrumentos o criterios de elegibilidad y/o de asignación de la ayuda al desarrollo ni para el caso de los Estados miembros —quienes los definen individualmente en el marco de su acción exterior— ni para la política de cooperación de la UE. En el rango más alto, es el TUE el que establece los valores y objetivos que orientan el conjunto de la acción exterior de la UE —entre los que se incluyen el desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza, así como la paz y los derechos humanos—. A partir de ahí, el TFUE es el que define de manera más precisa los objetivos de la política de desarrollo (arts. 208 a 211) y el procedimiento presupuestario que respalda su financiación (arts. 312 a 316). Por su parte, la cooperación con los países del Grupo África-Caribe-Pacífico (ACP) tiene un tratado internacional específico que la define: la Convención de Cotonú de 2000, que expira en 2020, y el mecanismo extrapresupuestario que la respalda: el Fondo Europeo de Desarrollo (FED).

A partir de ese marco general se establecen los objetivos, las prioridades geográficas y sectoriales, y los criterios de asignación de la ayuda mediante i) el MFP y el presupuesto anual que de él se desprende (Comisión Europea, 2011c); ii) los instrumentos financieros de la acción exterior (véase Cuadro 1) (Comisión Europea, 2011b), y iii) el Programa para el Cambio, adoptado en 2011, que define las prioridades temáticas y los criterios de asignación de los fondos (Comisión Europea, 2011a).

En el MFP 2007-2013, la UE estableció ocho instrumentos financieros que sustituían a 30 programas y 90 líneas presupuestarias previas. En el MFP 2014-2020, la estructura de estos instrumentos no se modificó sustancialmente. La mayor parte de la cooperación distribuible geográficamente se canalizó mediante el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD), y se creó un nuevo Instrumento de Asociación (IA) para los países avanzados y para aquéllos en desarrollo que se habían “graduado” como receptores de ayuda bilateral y no podían acogerse al ICD, como se explica *infra*.

El ICD cuenta con programas geográficos específicos —incluido el de América Latina—, que dan cobertura a la cooperación regional y bilateral. El ICD también incluye dos programas temáticos para todos los países en desarrollo: “Retos y bienes públicos mundiales” y “Organizaciones de la sociedad civil y autoridades locales”.

Una de las novedades más importantes del ICD en el período 2014-2020 fue la introducción del principio de “diferenciación”². Con la aprobación del Programa para el Cambio (Comisión Europea, 2011a), “diferenciación” significó que la ayuda de la UE se orientaría hacia un número más reducido de prioridades políticas y geográficas (Cuadro 2), así como hacia los países más pobres y los llamados “Estados

² La diferenciación toma en consideración la creciente disparidad en los perfiles de los países socios, y define criterios para decidir (1) si un país es elegible o no para recibir ayuda (graduación); (2) los niveles de ayuda de la UE, y (3) el uso de una mezcla óptima de políticas e instrumentos adaptados a la situación de desarrollo del país del que se trate.

CUADRO 1: Instrumentos financieros de la acción exterior de la UE

(MFP 2014-2020, cifras corrientes de 2012)

Instrumento	Enfoque	Formato	Presupuesto
Recursos presupuestarios			
Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD)	América Latina, Asia, Asia Central, región del Golfo, Sudáfrica y cooperación temática global	Geográfico y temático	19.700 millones de euros
Instrumento Europeo de Vecindad (IEV)	Dieciséis países de la vecindad europea + Rusia (cooperación regional y transfronteriza)	Geográfico	15.400 millones de euros
Instrumento de Asistencia Preadhesión (IPA)	Balcanes y Turquía	Geográfico	11.700 millones de euros
Instrumento de Asociación para Cooperación con terceros países (IC)	Países avanzados y en desarrollo “graduados”	Geográfico	955 millones de euros
Instrumento para Groenlandia (IG)	Groenlandia	Geográfico	184 millones de euros
Instrumento Europeo de Democracia y Derechos Humanos (IEDDH)	Promoción de la democracia y de los derechos humanos	Temático	1.300 millones de euros
Instrumento para contribuir a la Estabilidad y la Paz (IEP)	Estabilidad política y consolidación de la paz	Temático	2.300 millones de euros
Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear (ICSN)	Seguridad nuclear	Temático	225 millones de euros
Recursos extrapresupuestarios			
Fondo Europeo de Desarrollo (FED)	Países ACP y países y territorios de ultramar (PTU) ³	Geográfico	29.100 millones de euros

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Comisión Europea.

frágiles”; el papel otorgado a los países emergentes fue el de posibles socios frente a desafíos globales y no el de receptores de AOD clásica. Conforme a esas prioridades, a los países de renta media alta (PRMA), no sin polémica, se les “graduó” como receptores de la ayuda bilateral de la UE basada en subvenciones, aunque seguirían recibiendo fondos de la cooperación regional y temática⁴. Sin em-

³ A efectos de la cooperación de la UE, en América Latina son miembros del Grupo ACP Guyana, Haití, República Dominicana y Surinam.

⁴ En este texto, el término “graduación” se utiliza para referirse al momento en el que a un país deja de considerarse elegible como receptor de ayuda una vez que alcanza un determinado nivel de renta per cápita. La UE, los bancos de desarrollo y algunos donantes bilaterales tienen sus propios criterios de graduación, pero es en el seno del CAD de la OCDE donde se establece, con alcance general, cuándo se gradúa a un país y, en consecuencia, los recursos que recibe ya no son computables como AOD. Para un examen detallado de esta cuestión, véase Sanahuja *et al.* 2015, pp. 40-47.

bargo, a raíz de las negociaciones con el Consejo y el PE, varios países de renta media (PRM) —en América Latina, Cuba, Colombia, Ecuador y Perú— siguen recibiendo cooperación bilateral del ICD, de forma transitoria, hasta 2020⁵.

CUADRO 2: Programa para el Cambio. Prioridades políticas

Democracia, derechos humanos y gobernanza	Crecimiento integrador y sostenible para el desarrollo humano
<ul style="list-style-type: none"> - Democracia, derechos humanos y Estado de derecho - Igualdad entre mujeres y hombres y capacitación de la mujer - Gestión del sector público - Política y administración fiscales - Lucha contra la corrupción - Sociedad civil y actores locales - Gestión de los recursos naturales - Vínculo entre desarrollo y seguridad 	<ul style="list-style-type: none"> - Entorno empresarial, integración regional y acceso a los mercados mundiales (políticas de competitividad, incentivos a IED, APP y RSE, instrumentos financieros innovadores...) - Agricultura sostenible y energía (transferencia de tecnologías, uso de fuentes de energía bajas en carbono, mitigación del cambio climático, vulnerabilidad a los desastres...) - Protección social, educación, salud (contratos de reforma sectorial), trabajo decente

Fuente: Comisión Europea, 2011a: 6-11.

¿Qué justificó la revisión del Consenso Europeo de Desarrollo en 2016-2017?

La revisión del CED era necesaria, toda vez que habían ocurrido importantes cambios desde 2005, tanto en la agenda global de desarrollo como en la UE y su acción exterior. En el ámbito global, el CED menciona los siguientes:

- La adopción de nuevas metas y acuerdos globales de desarrollo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, y la Agenda de Acción de Addis Abeba.
- Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y la creciente diversidad del mundo en desarrollo que justificarían aún más la necesidad de enfoques diferenciados. En particular, los éxitos y desafíos pendientes de los ODM y el ascenso de los países emergentes definieron un escenario en el que persiste la pobreza extrema y el hambre en el *bottom billion* de la población mundial, especialmente en el África subsahariana y en Asia meridional, pero también en “bolsas de pobreza” en PRM, así como Estados frágiles y en conflicto.
- La necesidad de promover una mayor resiliencia de los grupos más vulnerables y de los Estados frágiles, ante un escenario global de conflictos, fallas de gobernanza y mayores flujos de migrantes y refugiados.
- La creciente tensión a la que están sometidos determinados bienes públicos globales como el clima, el agua, los océanos y los recursos pesqueros, entre otros.
- La aparición de nuevos actores del desarrollo, en particular, el sector privado.

⁵ La propuesta inicial de la Comisión “graduaba” a 17 PRMA (Argentina, Brasil, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Irán, Kazajstán, Malasia, Maldivas, México, Panamá, Perú, Tailandia, Uruguay y Venezuela) y 2 países de renta media-baja cuyo PIB es mayor que el 1% del PIB global (India e Indonesia).

En lo que respecta a la propia UE, la revisión del CED respondía a los cambios adoptados en su política de desarrollo en el ciclo presupuestario 2014-2020, que desactualizaban el Consenso de 2005, y, en particular, la aprobación del Programa para el Cambio de 2011, que, como se indicó, llevó a “graduar” a muchos PRM. También incidió la más amplia redefinición de la acción exterior de la UE que ha supuesto la adopción, en 2016, de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea (EUGS, por sus siglas en inglés).

Con el Programa para el Cambio y la “graduación” de muchos PRM, la UE había enfocado su política de desarrollo más claramente hacia las metas de reducción de la pobreza extrema de los ODM, y se asumía implícitamente que la agenda de desarrollo post-2015 sería una reedición de los ODM, con metas similares que podrían alcanzarse con una estrategia de cooperación Norte-Sur tradicional. Sin embargo, no fue así. La Agenda 2030 estableció metas más amplias y transformadoras, de carácter universal, al asumir que el desarrollo ya no es una agenda limitada a países pobres y a la pobreza extrema. En consecuencia, el CED y las prioridades de la cooperación europea quedaban visiblemente desalineadas con respecto a la Agenda 2030.

La Comisión Europea realizó un amplio ejercicio de consulta externa (Comisión Europea, 2016a) y de evaluación de resultados (Comisión Europea, 2016b) para preparar la primera versión del nuevo CED en noviembre de 2016 (Comisión Europea 2016c), la cual se presentó dentro de un “paquete” de propuestas de la UE para la implementación de la Agenda 2030. La resolución del PE sobre el texto, que incluía críticas significativas a esa propuesta por estar en exceso subordinada a prioridades de política exterior, se aprobó con un amplio respaldo en enero de 2017. El Consejo de la UE, por su parte, aprobó el documento en mayo de 2017 (Consejo de la Unión Europea, 2017a), con cambios que endurecían la propuesta original en lo referido a las migraciones ante la amenaza de veto del gobierno húngaro, que la consideraba poco exigente en esa materia. En particular, se vinculó de manera más directa la ayuda europea al retorno forzoso de inmigrantes en situación irregular y a la firma de acuerdos de readmisión con países terceros, como ya se planteaba en otras iniciativas de la UE como el “Nuevo Marco de Asociación con Países Terceros en materia de migración” de junio de 2016 (Comisión Europea, 2016c), el Plan de Acción de La Valetta y otras políticas orientadas a la “externalización” del control migratorio (Europa Press, 2017). Finalmente, con motivo de las Jornadas Europeas del Desarrollo, el 7 de junio de 2017 se firmó oficialmente la Declaración Conjunta que contiene el nuevo CED (Consejo de la Unión Europea, 2017b).

Aportes y alcance del nuevo Consenso Europeo de Desarrollo

El CED incluye compromisos en tres grandes ámbitos de actuación:

1. La propia Agenda 2030, dado que se asumen sus interrelaciones con la paz y la seguridad y el medio ambiente, así como los “elementos transversales” que se mencionan *infra*, con un supuesto compromiso innovador con los países en desarrollo más avanzados.
2. Los “medios de implementación” de la Agenda 2030, que exigen combinar la ayuda al desarrollo tradicional con otros mecanismos de movilización de recursos, de manera que la UE y sus Estados miembros puedan implicarse en formas más innovadoras de financiación para el desarrollo, que impulsen las inversiones del sector privado y movilicen recursos nacionales adicionales.
3. La adaptación de las relaciones de la UE y sus Estados miembros a la diversidad de situaciones y actores del desarrollo, incluidos los PRM.

Por otro lado, el CED parte de las interrelaciones de los distintos ODS y se centra en los ámbitos de actuación que pueden generar sinergias y cumplir varios objetivos de forma simultánea y coherente, con mayor potencial transformador. Esos elementos son:

- *Juventud*: Enfocarse en las necesidades específicas de los jóvenes, con los objetivos de multiplicar el empleo de calidad y las oportunidades de emprendimiento, así como ampliar sus competencias y el acceso a los servicios y tecnologías digitales, además de reforzar sus derechos y promover su empoderamiento.
- *Igualdad de género*. Integrar la perspectiva de género de manera sistemática y transversal, hasta lograr una auténtica igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas.
- *Movilidad y migración*. Atender las causas profundas de la migración irregular y del desplazamiento en todos sus aspectos. La migración se define como elemento clave del diálogo político exterior de la UE.
- *Energía sostenible y cambio climático*. Perseguir tres objetivos interrelacionados: mejor acceso a la energía, aumentar la eficiencia energética y la generación de energías renovables y contribuir a la lucha contra el cambio climático conforme al Acuerdo de París.
- *Buena gobernanza, democracia, Estado de derecho y derechos humanos*. Conforme al ODS 16, la UE y sus Estados miembros deben promover instituciones transparentes y que rindan cuentas, apoyar medidas para atajar la corrupción y fomentar la toma de decisiones participativa y el acceso del público a la información. Promover la independencia del poder judicial y una justicia equitativa.
- *Inversiones y comercio*. Impulsar las inversiones que combinen la financiación pública con la privada (*blending*⁶), la asistencia técnica y medidas que contribuyan a mejorar la gobernanza económica y la colaboración con el sector privado. La UE también usa su política comercial para que los países en desarrollo se beneficien de los frutos de la globalización, como el crecimiento inclusivo.
- *Mobilización y uso de los recursos nacionales*. De conformidad con la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre financiación al desarrollo, impulsar la movilización y el uso efectivo y eficaz de los recursos, en particular mediante iniciativas como “recaudar más, gastar mejor”. Atacar el fraude y la evasión fiscales y los flujos financieros ilícitos, y mejorar la eficiencia, la eficacia y la equidad de los sistemas fiscales y de financiación de la protección social.

Como elemento que se distanciaba de la “graduación”, el CED asume la necesidad de un “compromiso innovador con los países en desarrollo más avanzados”. Sin dejar de poner énfasis en los países más pobres y vulnerables, el CED reclama “asociaciones innovadoras” con esos países, que, más allá de la AOD, consideren una gama más amplia de herramientas, por ejemplo, el comercio, el intercambio de conocimientos y la cooperación técnica, y se han de fomentar la cooperación Sur-Sur y la triangular, conforme a los principios de eficacia del desarrollo.

⁶ El *blending* o financiación combinada alude a la combinación de donaciones de la UE y préstamos de entidades financieras multilaterales y bilaterales, generalmente destinada a proyectos de inversión cuya escala impide que las asuma la ayuda oficial. El elemento de donación permite asumir costes no financiados vía crédito, con lo que se reducen riesgos y/o se aseguran la viabilidad y la rentabilidad de la operación, lo que permite apalancar recursos adicionales.

El CED y la Agenda 2030: significado y alcance

El nuevo CED es un hito en la necesaria reforma de la política de cooperación de la UE y de sus Estados miembros para responder al cambiante escenario del desarrollo y a las exigencias de la Agenda 2030. Como actor global, esta Agenda concierne a la UE en tres dimensiones: como actor en la propuesta y la negociación, como “modelo” de política, y como agente implementador, interno e internacional.

Como jugador internacional, hay que recordar que la UE ha tenido un papel proactivo y de liderazgo en las negociaciones que dieron lugar a esa Agenda, al defender una propuesta integral, ambiciosa y transformadora, en consonancia con el mandato que suponen los principios y objetivos que rigen la acción exterior de la UE, según el TUE. Como modelo de política, hay una convergencia visible entre la Agenda 2030 y el imperativo social europeo y su compromiso con una globalización justa, regida por reglas multilaterales, que trata de combinar la economía de mercado y el libre comercio con sociedades abiertas y estándares avanzados de cohesión social. Es importante recordar que la Agenda 2030 redefine el desarrollo humano sostenible como un desafío universal, que también interpela al desarrollo social y a las pautas de producción y consumo insostenibles de los países ricos y de la propia UE. Por consiguiente, no es solo una agenda Norte-Sur centrada en las políticas tradicionales de ayuda. Como señala la EUGS (Unión Europea, 2016: 39), la implementación de los ODS deberá generar mayor coherencia entre las dimensiones interior y exterior de las políticas y los instrumentos financieros de la UE, y una actuación más coordinada entre los diferentes servicios de la Comisión, otras instituciones de la UE y sus Estados miembros. Por eso, la Agenda 2030 afecta al conjunto de las políticas de la UE y no solo a su dimensión exterior, y pone en juego su ascendiente, legitimidad y credibilidad.

En este escenario, el nuevo CED se orienta de manera rotunda hacia la Agenda 2030 en sus cinco dimensiones —personas, planeta, prosperidad, paz, justicia e instituciones sólidas, y partenariados—, pero la UE quiere asumir un papel más avanzado en tres aspectos en particular: asegurar una acción más coordinada y eficaz, adoptar un enfoque de derechos y, en su dimensión política, va más allá de lo planteado en el ODS 16 al afirmar que los derechos humanos, universales e indivisibles, la democracia y el imperio de la ley son elementos clave para el desarrollo sostenible y la protección de los derechos fundamentales (Mesa, 2017).

En cuanto al enfoque del desarrollo basado en derechos, la UE se basa en un concepto amplio de inclusión social “para que nadie quede atrás”, que tome en cuenta todos los factores de discriminación: género, etnia, estrato social, discapacidad, creencia, orientación sexual e identidad de género, o estatus migratorio. El CED específicamente se basa en la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), especialmente aquéllas relativas a la violencia sexual, la mutilación genital y los matrimonios forzados, y adopta un planteamiento avanzado en materia de derechos sexuales y reproductivos que, de nuevo, no asumen otros Estados. La igualdad de género, además, debe ser un elemento transversal en el conjunto de los ODS y de la cooperación de la UE. Finalmente, la paz y el desarrollo sostenible se vinculan cuando la desigualdad, la exclusión, la violación de los derechos humanos, los abusos, la impunidad y la ausencia del imperio de la ley son tanto causas profundas de la fragilidad estatal y de los conflictos armados como condiciones necesarias para su resolución y la construcción de una paz duradera. La UE trabajará, en consecuencia, con un objetivo clave: la resiliencia, que alude a la capacidad de una sociedad y de un Estado para reducir la vulnerabilidad, sobreponerse a situaciones de crisis y mantener la estabilidad (Sanahuja, 2018).

Para la UE, la paz y la seguridad son condiciones necesarias para el desarrollo y, sin promover el desarrollo, la gobernanza democrática y la inclusión social, no será posible hacer frente a las causas de los conflictos y lograr así una paz sostenible y duradera (Sanahuja, 2018). Que el ODS 16 forme parte de esa visión integral del desarrollo sostenible debe mucho al papel proactivo de la UE en las negociaciones conducentes a la Agenda 2030 y, de no ser por las resistencias de otros Estados en materia de democracia y derechos humanos, se hubiera ido más lejos.

Es importante destacar que estas son las metas del conjunto de la acción exterior de la UE y no solo de la cooperación al desarrollo. A ellas debe contribuir el diálogo político con países socios y, conforme al principio de coherencia de políticas, la actuación de la UE en materia de comercio o en otros ámbitos deberá contribuir a su consecución.

El CED y la implementación de la Agenda 2030: desafíos de la acción exterior

En su papel como implementador de la Agenda 2030 en el plano internacional, la UE enfrenta importantes retos en cuanto a contar con los recursos necesarios, diseñar políticas adecuadas, fomentar la coordinación y garantizar la coherencia de su acción “a 29”. El nuevo CED marca una “hoja de ruta” para enfrentarlos, pero, con sus aciertos y carencias, es apenas el inicio de un proceso que ha de transformar la política de desarrollo de la UE en su conjunto. Como se ha señalado, el modelo actual aún es tributario de la agenda de desarrollo anterior que definieron los ODM y un modelo clásico de relaciones Norte-Sur.

El primero de esos desafíos, como se ha señalado *supra*, radica en la consistencia interna de una política de desarrollo que reúne a 29 actores, por ser este un ámbito de competencias compartidas. Eso reduce su eficacia e impacto, al irrumpir intereses espurios de política exterior, a menudo divergentes, por parte de los Estados miembros. Al mantenerse las competencias nacionales en las políticas de cooperación, es necesario recurrir a mecanismos de “europeización” de políticas que, más allá del CED, mejoren en el plano operacional la coordinación y la complementariedad de las políticas de los Estados miembros con las de la UE y viceversa, así como de los actores descentralizados —municipalidades, gobiernos regionales, otros entes públicos, etc.—, algunas de ellas ya en funcionamiento, como la programación conjunta, y mejorar el reparto de funciones a partir de la especialización de cada actor, incluidos los mecanismos de cooperación delegada presentes en los países socios. La visión y estrategia comunes del CED deben llevar también a posiciones conjuntas en los foros y organizaciones internacionales.

Un segundo reto afecta a los recursos a movilizar. Salvo algunos Estados miembros, en general no se cumplió con el objetivo de destinar el 0,7% del PIB a la cooperación al desarrollo, medido a partir de las cifras de la UE-15 para 2015 y acordado en 2002 con motivo de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey, México, en ese mismo año. Es más: en 2018, como se indicó, los países de la Unión destinaron, en promedio, el 0,47% de su renta agregada como AOD y, aunque esa cifra supera el 0,31% del conjunto del CAD en ese año, está lejos aún de la meta del 0,7%. Este reto es todavía más perentorio para países que, con motivo de la crisis y/o de cambios de gobierno, han reducido significativamente su ayuda, como es el caso de España, donde los recortes han sido muy profundos, al punto de dejar una política de desarrollo carente de recursos y, en consecuencia, con una actuación eminentemente declarativa y poco significativa.

Frente a la Agenda 2030, la UE ha renovado ese compromiso, que no puede diferirse más. Sin embargo, ante los ingentes requerimientos de inversión del mundo en desarrollo, la ayuda no sería suficiente incluso si el conjunto de la UE alcanzara el tantas veces postergado 0,7%. El CED, a partir de la Agenda

de Addis Abeba de julio de 2015, propuso movilizar más recursos: públicos y privados, internos y externos. En el plano interno, supone reforzar los sistemas fiscales nacionales y la inversión pública, hacer frente a la corrupción y al desvío de recursos que suponen los flujos ilícitos, e incentivar la inversión privada. En el plano externo, para movilizar más inversión privada, se propuso un ambicioso Plan Europeo de Inversiones Exteriores (PEIE), vinculado al Plan Juncker, para la UE (Comisión Europea, 2016d). Como se verá *infra*, este se ha sumado a las propuestas del nuevo MFP 2021-2027, pero aún no hay suficiente claridad con respecto a su necesario alineamiento con las metas nacionales y globales de desarrollo.

Para los propósitos de este análisis, que pretende examinar la política de cooperación de la UE a la luz de sus relaciones con América Latina y el Caribe, cabe destacar que, en este ámbito, el CED también plantea la importancia de generar “nuevas asociaciones de desarrollo”, adaptadas a las necesidades particulares de cada país, con lo que se deja atrás el planteamiento reduccionista del Programa para el Cambio por el que los PRMA eran “graduados” como receptores de ayuda bilateral y como beneficiarios de preferencias comerciales⁷. Si la Agenda 2030 es universal y no solo un asunto de países pobres, parece poco coherente que la Unión se incapacite a sí misma para cooperar con estos países y apoyarles en la medida que son actores clave para la búsqueda de soluciones a retos compartidos (por ejemplo el cambio climático) y que también empiezan a ser oferentes de cooperación Sur-Sur y posibles socios de la cooperación triangular. Pero, como se detalla más adelante, el CED es ambiguo en este ámbito, como reflejo de un debate aún no resuelto en el que algunos Estados miembros —en particular, el Reino Unido, Países Bajos y otros del grupo denominado *Nordic plus*— y parte de los servicios de la Comisión siguen anclados en una visión Norte-Sur clásica de la ayuda y se han mostrado reacios a buscar fórmulas innovadoras de cooperación con esos países —incluida la cooperación triangular, que la Comisión asumió mucho más tarde que los Estados miembros—, que estén más adaptadas tanto a sus mayores capacidades como a sus agendas de desarrollo particulares.

Un tercer desafío clave radica en la coherencia de políticas para el desarrollo (CPD). El vínculo entre comercio y desarrollo sigue siendo un asunto difícil de gestionar para una UE cuyas preferencias comerciales siguen teniendo una lógica más defensiva que de desarrollo (Stevens, 2012), y que es reacia a hacer las concesiones necesarias para lograr un acuerdo equilibrado en la Ronda Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y en la que el ascenso de gobiernos de extrema derecha, o influidos por esta, supone presiones proteccionistas adicionales.

El CED no aporta novedades en este ámbito, pero sí las hay en otros. Se aspira a que el desarrollo esté más integrado en la acción exterior de la UE, como reclama la EUGS de 2016. Esta busca también una mayor coherencia de políticas, pero en nombre, más que del desarrollo sostenible, de otros objetivos de política exterior y de seguridad, incluidos la estabilidad y resiliencia de la vecindad, el control migratorio y atajar las causas profundas que generan los flujos de refugiados y migrantes.

En aras de fortalecer la capacidad de respuesta de la UE, la EUGS aboga por cambios de gran calado en la diplomacia, la política de seguridad y defensa, y la política de desarrollo de la UE. En relación con esta última, señaló expresamente que los ciclos y criterios de programación actuales, que pueden ser lógicos en términos de desarrollo, se consideran demasiado rígidos y prolongados desde una perspectiva de seguridad, por lo que limitan “el uso oportuno del apoyo de la UE” y pueden reducir su vi-

⁷ En octubre de 2012, se aprobó una nueva regulación del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), principal mecanismo de acceso preferencial para países en desarrollo, que entró en vigor el 1 de enero de 2014. Con el objeto de concentrar sus beneficios en los países “con mayor necesidad”, se graduó como beneficiarios del SPG a los PRMA. Significativamente, el listado de los países graduados del SPG no coincide con el que estableció el nuevo ICD con el Programa para el Cambio.

sibilidad e impacto (Unión Europea, 2016: 18). Por eso se plantea la necesidad de tener mayor flexibilidad para dar respuesta a crisis, lo que ahora no se permite en los instrumentos financieros para el desarrollo o la vecindad. Asimismo, se propone la reducción del número de instrumentos financieros, con el fin de aumentar la coherencia y la flexibilidad del conjunto de la acción exterior de la UE.

Frente a ese planteamiento, en el informe del PE sobre el CED, se cuestionó de manera expresa la tendencia creciente a subordinar la cooperación al desarrollo a objetivos de política exterior y de seguridad. En particular, existe el riesgo de “securitizar” la ayuda, mediante el uso de los instrumentos de cooperación para financiar el control migratorio y facilitar la readmisión forzosa, incluso en países que vulneran los derechos humanos y/o cuentan con un historial cuestionable en materia de derechos humanos, impunidad y corrupción (Parlamento Europeo, 2017). Al apoyar a sus gobiernos, puede que se consigan objetivos de corto plazo en cuanto a control migratorio, readmisión forzosa o lucha contra el terrorismo y el extremismo religioso, pero con eso también se alimentan las causas profundas que explican esos flujos, y la ayuda de la UE, además de alejarse de sus principios y valores, puede terminar desempeñando un papel contrario al que establecen el propio CED y la Agenda 2030 en sus metas de buen gobierno y sociedades pacíficas e inclusivas (Sanahuja, 2016a, 2018; Pinyol-Jiménez, 2017).

La propuesta del MFP 2021-2027: las prioridades de la acción exterior de la UE

Una vez adoptado el nuevo CED, el siguiente paso en el proceso de reforma de la política de desarrollo de la UE se inscribe en un marco más amplio: la adopción del nuevo MFP, con una propuesta indicativa para el período 2021-2027 que definirá las prioridades, instrumentos y medios para el conjunto de su acción exterior, en general, y de su cooperación al desarrollo en particular. En la propuesta de la Comisión Europea que se presentó en mayo de 2018, se pretende definir cuál es la posición tanto de los países de menor desarrollo relativo como de los PRM, en América Latina y en otras regiones, y de otras prioridades globales que recoge la Agenda 2030.

El nuevo MFP se está negociando en un momento muy distinto al del período 2014-2020, tanto en términos del escenario europeo como del internacional. Lo que ahora está en juego no es solo el reparto de los recursos financieros. Puede decirse que la política global está sufriendo la transición más significativa desde el fin de la Guerra Fría. Es lógico que eso tenga efectos considerables sobre las dinámicas de la UE, tanto en su política interna como en su política exterior, además de traer disputas y fragmentación al proceso de integración, como ilustran el *brexít*, el aumento del euroescepticismo y el ascenso de la extrema derecha en el seno de la UE. La crisis de la globalización y las nuevas realidades geopolíticas también condicionan ineludiblemente la capacidad de alcanzar los ODS y definir las relaciones de la UE con sus socios. Suponen, en particular, un escenario de fracturas sociales que han dado alas al nacionalismo, la xenofobia y los discursos y las agendas securitizadas de la extrema derecha, que promueven políticas exteriores que están poniendo en peligro el frágil entramado de instituciones y normas de las que dependen las sociedades abiertas y, desde luego, la cooperación multilateral. En este escenario, la Agenda 2030 tiene una importancia aún mayor, pues se configura como agenda universalista de progreso humano y como narrativa de defensa del multilateralismo y de una cooperación internacional que asegure los necesarios bienes públicos globales y que responda a imperativos de justicia y equidad.

En ese escenario, las elecciones europeas celebradas a finales de mayo de 2019 han dado lugar a un Parlamento más fragmentado, pero no totalmente transformado (Sherriff *et al.*, 2019). En ese sentido, no se esperan cambios radicales en la política de desarrollo de la UE provenientes del PE; seguirá siendo una guía válida el nuevo CED. Sin embargo, sí puede haber algunos cambios de matiz y de peso

relativo en algunas prioridades temáticas, en función de la presidencia del PE y de la composición de los Comités pertinentes. Seguirán presentes las preocupaciones del sector privado y los asuntos de migración y seguridad, que tendrán el respaldo de la ultraderecha (Marshall y Klingebiel, 2019). No obstante, el avance de los Verdes puede contribuir a poner más énfasis en el combate al cambio climático y la protección de la biodiversidad. Finalmente, también influirá la conformación y orientación de la Comisión Europea y del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) en el próximo período.

Los instrumentos financieros: simplificación, coherencia y flexibilidad

Como paso previo a la definición de los recursos y los instrumentos financieros para la acción exterior en el nuevo ciclo 2021-2027, la Comisión Europea presentó a finales de 2017 las conclusiones de la evaluación de los instrumentos financieros del período presupuestario anterior (2014-2020), incluido el ICD. Dicha evaluación se centró en cuatro aspectos: pertinencia y capacidad de producir resultados, capacidad de respuesta, consistencia, y valor agregado (Bossuyt, 2017). A ella le ha seguido un estudio de implementación del PE (Ioannides, 2018). Las principales conclusiones de ambos ejercicios son:

- La arquitectura y cobertura geográfica/temática de los distintos instrumentos financieros del MFP 2014-2020 fueron, en general, pertinentes para los objetivos de la UE en 2014. Han supuesto un valor añadido, y, en buena medida, han sido congruentes con las necesidades de los socios externos.
- La capacidad de respuesta fue un reto mayor, dado que la mayoría de los instrumentos se enfrentó a situaciones no previstas y prioridades políticas urgentes de la UE, como la crisis migratoria de 2015. Para ganar flexibilidad se crearon nuevas modalidades de implementación, como los Fondos Fiduciarios, aunque a expensas de los instrumentos establecidos y de sus objetivos de desarrollo de largo plazo. En ese escenario, la mayor importancia que se le otorgó a la agenda de seguridad también ha supuesto costes para los valores de la UE.
- En términos de consistencia, hay buenas prácticas en la combinación estratégica de instrumentos, pero coexisten con enfoques de “silo” con actuaciones desconectadas del conjunto, y limitaciones en la acción colectiva con los Estados miembros. A esto contribuyen la naturaleza fragmentada y las distintas bases legales de los instrumentos del MFP 2014-2020 y la falta de dirección política coherente (Jones *et al.*, 2018a: 89).
- Conforme cambiaron las agendas global y europea, la capacidad de la UE para promover su agenda de “valores” (derechos humanos, democracia, Estado de derecho) parece ir en declive. Además, el conjunto de instrumentos no es adecuado para implementar la agenda global o establecer asociaciones mutuamente benéficas con el número cada vez mayor de PRMA. Tercero, el creciente peso de la estabilidad, la seguridad y la resiliencia requiere de enfoques más integrales y de instrumentos menos fragmentados. Cuarto, acomodar las prioridades políticas urgentes de la UE —a la vez internas y externas— como la migración o la estabilidad de los países vecinos, dentro de instrumentos diseñados para otros propósitos reduce la coherencia general e implica riesgos para los valores de la UE, en particular los que supone la securitización de la cooperación y el mayor uso de la ayuda al desarrollo para frenar los flujos migratorios o promover la estabilidad en su vecindad.

En ese marco, el reclamo de “flexibilidad” no responde a razones técnicas o de gestión, sino de naturaleza política. Para los responsables de la política exterior de la UE en el SEAE, significa mayor acceso y discrecionalidad en el uso de los fondos que gestiona la Dirección General de Desarrollo (DEVCO), para hacer frente a imperativos de política exterior de corto plazo que, a su vez, afectan a la agenda

política interna, como las crisis migratorias (Sanahuja, 2018: 10). Por otra parte, en las Delegaciones de la UE en el mundo se reclama más flexibilidad para responder a escenarios cambiantes, con mayor autonomía respecto de Bruselas. En el caso de los Estados miembros, estos entienden “flexibilidad” en términos de mayor influencia y poder de decisión sobre los fondos, de manera que se alineen con sus propias agendas de política exterior. Finalmente, el sector privado quiere que la flexibilidad signifique tener un acceso más fácil a los fondos de la Comisión, y lo mismo se aplica para actores del ámbito de la seguridad y de la sociedad civil.

En suma, el futuro presupuesto y los instrumentos de la UE para la acción exterior, en consecuencia, tienen ante sí el reto, esencialmente político, de conciliar valores e intereses (Castillejo *et al.*, 2018a). Los valores son elemento medular de la identidad, autoimagen y prioridades declaradas de la UE. La EUGS trata abiertamente este dilema y busca resolverlo de manera genérica, al apelar a un “pragmatismo basado en principios” (*principled pragmatism*). Sin embargo, ¿cómo se establece un diálogo y se financia un programa con un gobierno represivo o se intenta controlar flujos migratorios a la par que se promueven los derechos humanos y el Estado de derecho? ¿Cómo se promueve la resiliencia societal en un escenario de gobiernos autoritarios y/o Estados frágiles? ¿Cómo se mantiene el compromiso de la UE como actor global con los imperativos de seguridad y estabilidad de su vecindad inmediata? (Sanahuja, 2018: 15). El informe sobre los instrumentos financieros así lo confirma. En particular, muchas Delegaciones de la UE tienen dificultades para entablar un diálogo significativo sobre derechos humanos y democracia con los gobiernos y la sociedad civil, en un escenario, en muchos países, de retroceso de la democracia liberal —en particular, en algunos de América Latina—, y de estrechamiento de los espacios para las ONG. Estas cuestiones han ido abriendo una brecha cada vez más grande entre políticas y prácticas, que afectan —y mucho— a la posición de América Latina y el Caribe en la acción exterior y la cooperación al desarrollo de la UE, y a la asociación birregional tanto en sus objetivos de democracia y multilateralismo, como en el cumplimiento de la Agenda 2030.

El MFP 2021-2027: la dimensión exterior de la UE y la posición de América Latina

Las negociaciones del MFP 2021-2027 de la UE son un indicador clave para saber si Europa puede adaptar sus relaciones con el mundo y en particular con América Latina y el Caribe con un enfoque más estratégico que logre reconciliar sus valores e intereses y promover el cumplimiento de las metas globales de la Agenda 2030. Las negociaciones del MFP, siempre sujetas a las dinámicas políticas de la UE, enfrentan ahora un escenario políticamente más fragmentado, con mayor peso de fuerzas euroescépticas y de extrema derecha que no asumen la visión cosmopolita tradicional de la Unión y su compromiso con las metas globales de desarrollo sostenible (Marshall y Klingebiel, 2019).

La propuesta de gasto de la Comisión para el período 2021-2027 (European Commission, 2018) supone incrementar los fondos de los 1,087 billones de euros del MFP vigente (2014-2020) a 1,279 billones de euros para el ciclo 2021-2027, a precios corrientes, que suponen 1,134 billones en términos reales. Esa cifra, aunque muy abultada, es relativamente pequeña en comparación con el gasto público de los países miembros, pues equivale a algo más del 1% del PIB anual de la UE. Junto a la decisión sobre el monto total, que en parte está condicionada por el *brexit* y el resultado de las elecciones europeas de mayo de 2019, están pendientes aún decisiones finales sobre prioridades geográficas y temáticas que equivalen a miles de millones de euros. La propuesta de la Comisión Juncker no pudo aprobarse antes de la finalización de su mandato, y se esperan negociaciones muy intensas en 2019 que pueden extenderse a 2020.

La Comisión ha transformado el rubro presupuestario IV (“Europa global”) en el VI (“La vecindad y el mundo”) y le ha dotado de mayor presupuesto, al prever 123.000 millones de euros en términos nominales (108.900 millones de euros en términos reales), más una partida extrapresupuestaria de unos

15.000 millones dedicada a un Fondo Europeo de Paz (FEP) y a la denominada Reserva para Ayudas de Emergencia (RAE), que se establece para hacer frente a situaciones no previstas, como la que se planteó en 2015 con la crisis de los refugiados sirios.

En conjunto, es una propuesta audaz, pues implica aumentar el presupuesto para la acción exterior en un 13% en términos reales con respecto al marco presupuestario vigente y, si se añaden el FEP y la RAE, el aumento es del 24% en términos reales, que tiene como evidente correlato una significativa reducción de partidas tradicionales como las ayudas agrarias. Ahora bien, la parte que corresponde a la acción exterior en el presupuesto general solo aumentaría ligeramente, del 8,7% al 9,6% si se contabiliza el FED, un instrumento hasta ahora fuera del presupuesto, que, según la propuesta 2021-2027, pasaría a ser parte integral del mismo. De igual forma, el aumento que se propone sigue siendo menor que el crecimiento del PIB europeo. En consecuencia, los recursos para la acción exterior de la UE se reducirían como parte de la economía de la UE como un todo sin el Reino Unido.

Una novedad importante es el FEP (10.500 millones de euros a precios corrientes), como mecanismo extrapresupuestario para financiar operaciones en el marco de la PESC que tengan implicaciones militares o de defensa y, por consiguiente, no puedan financiarse con el presupuesto de la UE. Al FEP se le considera una innovación significativa en términos de respaldo a las prioridades de la EUGS y de los imperativos de seguridad más inmediatos en África o el Mediterráneo.

Como se indicó, también hay que destacar que, en su propuesta, la Comisión ha planteado la incorporación al presupuesto del FED, ligado a la Convención de Cotonú y a la cooperación con los países del Grupo ACP, una vez esta expire en 2020. La cooperación con esos países quedaría subsumida en el IVDCI. La Comisión ha argumentado que incorporar el FED al presupuesto y la gestión de los fondos a partir únicamente del IVDCI permite simplificar la gestión y dota a la cooperación de mayor flexibilidad, transparencia y control por parte del PE. Dado el gran tamaño del FED (30.500 millones para el marco presupuestario vigente), su incorporación en el IVDCI parece necesaria para la viabilidad del nuevo instrumento. La Comisión también tiene interés en aplicar principios del FED existente cuando le corresponda gestionar la cooperación vía el IVDCI.

El aumento de los fondos, al menos en términos agregados, y su distribución parecen indicar que la acción exterior ha ganado peso, en la medida que, como plantea la EUGS, la UE ha tomado conciencia de las amenazas, oportunidades y desafíos, en algunos casos de naturaleza existencial, que plantea un escenario internacional más complejo y disputado. Pero el principal motor de este aumento no es tanto el desarrollo global como la urgencia que tiene la UE de salvaguardar sus propios intereses en términos de inestabilidad, amenazas a la seguridad y cambios geopolíticos en su vecindad inmediata y en el mundo en general. En particular, la forma en que se ha planteado el Rubro VI refleja una necesidad de enfocarse en nuevas prioridades estratégicas, tanto geográficas (la vecindad europea, África y los Balcanes Occidentales) como temáticas (seguridad, migración, cambio climático y derechos humanos), en desmedro de regiones como América Latina y el Caribe y de temas como el apoyo a los PRM, con sus particulares características, a caballo entre pobreza y desarrollo.

Un instrumento único para atender la vecindad, el desarrollo y la cooperación internacional: el IVDCI

Dentro del Rubro VI, “La vecindad y el mundo”, la Comisión ha propuesto el nuevo Instrumento para la Vecindad, el Desarrollo y la Cooperación Internacional (IVDCI). El IVDCI se configura como instrumento único al sustituir once de los instrumentos vigentes en el MFP 2014-2020, así como el FED (ver Cuadro 3), y se propone dotarlo con 89.200 millones de euros, lo que significa el 72% de los recursos del Rubro VI del MFP (ver Cuadro 4). En comparación con los instrumentos del período anterior a

los cuales sustituye, el IVDCI representa un aumento de los fondos del 11% en términos reales, una vez descontado el efecto salida del Reino Unido para el conjunto de los recursos de la UE. La Comisión alega que contar con un único instrumento supone ventajas como simplificar la administración y la supervisión del gasto externo de la UE; mejorar la coherencia y complementariedad entre intervenciones temáticas y geográficas; reducir la fragmentación y el solapamiento entre programas, y aumentar la flexibilidad financiera para poder enfrentar de mejor manera retos no previstos.

CUADRO 3: Instrumentos financieros de la acción exterior de la UE
(Rubro IV del MFP 2014-2020, vs. Rubro VI del MFP 2021-2027)

Instrumentos 2014-2020 Rubro IV (Europa global)	Propuesta de Instrumentos 2021-2027 Rubro VI (La vecindad y el mundo)
Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD)	Instrumento para la Vecindad, el Desarrollo y la Cooperación Internacional (IVDCI) (incluye el FED)
Instrumento Europeo de Vecindad (IEV)	
Instrumento de Asociación para la Cooperación con terceros países (IA)	
Instrumento Europeo de Democracia y Derechos Humanos (IEDDH)	
Instrumento para contribuir a la Estabilidad y la Paz (IEP)	
Fondo Europeo de Desarrollo (FED), incluido el Instrumento de Inversión ACP y excluido el Instrumento Africano para la Paz (IAP)	
Fondo Europeo para el Desarrollo Sostenible (FEDS)	
Mandato Externo (<i>External Lending Mandate</i> , ELM) del Banco Europeo de Inversiones (BEI)	
Fondo de Garantía para Acciones Exteriores	
Asistencia Macrofinanciera (AMF/MFA)	
Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear (ICSN)	Instrumento Europeo para la Cooperación en materia de Seguridad Nuclear (Tratado del Euratom)
Países y Territorios de Ultramar	Cooperación con Groenlandia y los Países y Territorios de Ultramar
Instrumento para Groenlandia (IG)	
Ayuda Humanitaria	Ayuda Humanitaria
Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)	Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)
Apoyo a la Comunidad Turcochipriota	Apoyo a la Comunidad Turcochipriota
Asistencia de Preadhesión	
Instrumento de Asistencia de Preadhesión (IAPA)	Instrumento de Asistencia de Preadhesión (IAPA)
Instrumentos fuera de los Rubros del MFP	
	Reserva para Ayudas de Emergencia (interna y externa)
Extrapresupuestarios	
Operaciones de la Política Exterior y de Seguridad Común con implicaciones defensivas (Mecanismo ATHENA)	Fondo Europeo para la Paz (FEP)
Instrumento Africano para la Paz (IAP) (en FED)	

Fuente: Adaptado de Jones *et al.*, 2018a: 90-91.

El nuevo IVDCI se divide en tres pilares: i) programas geográficos; ii) programas temáticos, y iii) acciones de respuesta rápida. La mayor parte de los fondos se asignaría, según la propuesta de la Comisión Europea, a los programas geográficos (76% del total); un 8%, a los programas temáticos, que incluyen derechos humanos y democracia, apoyo a las organizaciones de la sociedad civil, paz y estabilidad, y retos mundiales. Entre el 4% y el 5% se asignaría a la respuesta rápida, que busca contribuir a la estabilidad y prevención de conflictos y fortalecer la resiliencia en los países socios. Finalmente, el 11% iría a un “colchón” para imprevistos o “retos y prioridades emergentes” (10.200 millones de euros), que se destinaría a asegurar una respuesta apropiada de la UE ante circunstancias imprevistas, como por ejemplo las relacionadas con la presión migratoria, y respaldar nuevas iniciativas internacionales o de la UE. No obstante, para este “colchón” aún no se han dado detalles sobre su implementación, gobernanza o rendición de cuentas.

En el terreno de los mecanismos financieros innovadores, el IVDCI prevé una ampliación y reforma del Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS), ahora denominado FEDS *plus* o FEDS+, que comprende una facilidad mundial única para préstamos combinados o *blending* que impliquen a otras agencias de financiación del desarrollo, y la nueva Garantía de Acción Exterior (GAE), incluido el Mandato Externo para los préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI). Así, el FEDS+ podrá cubrir operaciones hasta un techo de 60.000 millones de euros para el período 2021-2027, con cada operación financiada desde el “sobre” de los programas regionales del IVDCI. Aunque no se define un monto específico para el FEDS+, sí se establece que la GAE contará con una provisión de fondos de entre el 9% y 50%, lo que sugiere que, en teoría, del presupuesto total del IVDCI, entre 5.400 y 30.000 millones de euros pueden dedicarse a garantías. Por la importancia del FEDS+ y el mayor papel que se otorga en el IVDCI a estos mecanismos de financiación del desarrollo, son de particular significado para países más avanzados en general y para América Latina en particular, como se examina con detalle más adelante.

El IVDCI, a diferencia del anterior ICD, no es un instrumento solo o principalmente dirigido a la cooperación al desarrollo y la lucha contra la pobreza o la Agenda 2030. Esas metas están presentes, pero se incluyen en el marco más amplio de la acción global y los objetivos e intereses de la UE, con lo que se busca responder a las lógicas distintas pero complementarias de la acción exterior que se derivan del TUE. De manera expresa, el artículo 3 de la propuesta de Reglamento del IVDCI establece tres objetivos fundamentales: i) apoyar y fomentar el diálogo y la cooperación con terceros países y regiones; ii) consolidar y apoyar la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos; apoyar a las organizaciones de la sociedad civil para impulsar la estabilidad y la paz, y enfrentar otros retos globales, incluidas la migración y la movilidad poblacional, y iii) responder rápidamente a situaciones de crisis, inestabilidad y conflicto; retos de resiliencia y vinculación de ayuda humanitaria y acciones para el desarrollo, así como necesidades y prioridades de política exterior (Comisión Europea, 2018).

Cabe subrayar que la asignación para América Latina y el Caribe prevista en el IVDCI —unos 4.000 millones de euros— disminuiría un 12% en términos reales respecto al período anterior, y es menos de la mitad que los fondos previstos para Asia y el Pacífico, regiones a las que se dotaría con 10.000 millones. Así, América Latina y el Caribe es la región con menor financiación de todas. Esa reducción contrasta con el incremento del 7% y 8% para el África subsahariana (que tendrá, al menos, 32.000 millones de euros) y los países de la vecindad (con, al menos, 22.000 millones de euros), respectivamente, es decir, el 80% del “sobre” geográfico. El 23% se propone destinarlo al rubro de paz y estabilidad. Algunos de los fondos del apartado geográfico del IVDCI se van a canalizar mediante una versión revisada del Fondo Europeo para el Desarrollo Sostenible (FEDS+), y la GAE, con el objetivo de conseguir inversiones públicas y privadas adicionales.

CUADRO 4: Propuesta de instrumentos del Rubro VI y asignación de fondos (2021-2027)

Rubro VI	Fondos asignados (precios corrientes)	Fondos asignados (precios constantes)
Instrumento para la Vecindad, el Desarrollo y la Cooperación Internacional (IVDCI)	89.200	78.950
<i>Pilar 1: Programas geográficos</i>	<i>68.000</i>	<i>60.186</i>
-Vecindad	22.000	19.472
-África subsahariana	32.000	28.323
-Asia y el Pacífico	10.000	8.851
-Las Américas y el Caribe	4.000	3.540
<i>Pilar 2: Programas temáticos</i>	<i>7.000</i>	<i>6.196</i>
-Derechos Humanos y Democracia	1.500	1.328
-Organizaciones de la Sociedad Civil	1.500	1.328
-Paz y Estabilidad	1.000	885
-Retos Globales	3.000	2.655
<i>Pilar 3: Acciones de Respuesta Rápida</i>	<i>4.000</i>	<i>3.540</i>
<i>Colchón para Prioridades y Retos Emergentes</i>	<i>10.200</i>	<i>9.028</i>
<i>Instrumento Europeo Complementario para la Seguridad Nuclear</i>	<i>300</i>	<i>266</i>
<i>Ayuda Humanitaria</i>	<i>11.000</i>	<i>9.760</i>
<i>Política Exterior y de Seguridad Común</i>	<i>3.000</i>	<i>2.649</i>
<i>Países y Territorios de Ultramar (inc. Groenlandia)</i>	<i>500</i>	<i>444</i>
<i>Otros</i>	<i>1.070</i>	<i>949</i>
<i>Agencias Descentralizadas</i>	<i>149</i>	<i>132</i>
<i>Asistencia de Preadhesión</i>	<i>14.500</i>	<i>12.865</i>
<i>Margen</i>	<i>3.283</i>	<i>2.913</i>
TOTAL RUBRO VI	123.002	108.928
Instrumentos Extrapresupuestarios		
<i>Reserva de Ayudas de Emergencia</i>	<i>4.734</i>	<i>4.200</i>
<i>Fondo Europeo para la Paz</i>	<i>10.500</i>	<i>9.223</i>

Fuente: En Jones *et al.*, 2018a: 95 y s.

La Comisión también plantea como requisito que el 92% de los fondos del IVDCI sean computables como AOD según los criterios del CAD⁸—el PE, con un enfoque más “desarrollista”, propone elevar esa proporción al 95% (European Parliament, 2019: 57)—, y un 25% deberá destinarse a combatir el cambio climático—que se eleva al 45% en las enmiendas del PE (European Parliament, 2019: 32)—. En un escenario general de reducción en términos relativos de los fondos para América Latina, cabría señalar que el 8% restante no “dacable” abre la oportunidad de desarrollar acciones de cooperación con los países de América Latina y el Caribe “en transición” a los que se ha “graduado” como receptores de AOD.

En relación a los PRM de América Latina y el Caribe, hay que destacar que la propuesta del IVDCI se fundamenta en el reconocimiento expreso de los efectos negativos de la graduación aplicada con el Programa para el Cambio y el MFP 2014-2020, que deben subsanarse dado el carácter universal de la Agenda 2030. Como señala expresamente la Comisión, “[i]ntroducir el principio de graduación en ciertos instrumentos (por ejemplo, el Instrumento de Cooperación al Desarrollo o ICD) dejó una brecha en la capacidad de la UE para cooperar con países de renta media-alta mediante la cooperación bilateral. Dado que algunas situaciones en esos países pueden necesitar ese tipo de apoyo (por ejemplo, situaciones poscrisis), se constató que la UE debe encontrar formas de cooperación innovadoras, tal y como lo plantea el nuevo Consenso Europeo de Desarrollo, con países en desarrollo más avanzados y socios estratégicos, en línea con la cobertura universal de la Agenda 2030” (Comisión Europea, 2018: 6). En ese sentido, el IVDCI prevé que, ante situaciones de crisis y de vulnerabilidad, los países “graduados” puedan recibir ayuda por medio de programas horizontales, aunque se limitan a ámbitos como los derechos humanos y las acciones de estabilidad y paz, así como a las acciones de respuesta rápida.

Otra novedad importante es la posibilidad de trabajar con países en desarrollo más avanzados en el ámbito de la cooperación triangular, más allá de las acciones piloto realizadas bajo el ICD. En la propuesta de la Comisión, en principio, no hay limitación explícita alguna en cuanto a los países con los que se pueden llevar a cabo acciones de cooperación triangular. Más aún, al margen de la negociación del IVDCI, la UE ya avanza en iniciativas con Chile, por ejemplo, bajo una lógica triangular, por lo que sorprendería que el IVDCI no tuviera en cuenta esta modalidad para países en desarrollo más avanzados.

Para el caso latinoamericano, es importante decir que la propuesta de Reglamento IVDCI indica que la cooperación regional se enfocará menos en la construcción de capacidades de los organismos regionales. En su lugar, se dará prioridad a apoyar las dinámicas de integración regional en un sentido más amplio, incluida la modalidad de darle acceso a la partida regional a los actores nacionales. Esto podría significar que la capacidad de absorción y los presupuestos de las organizaciones regionales y las contribuciones de los países socios a los organismos regionales pesarán menos en la nueva fórmula.

El IVDCI, como se detalla en el siguiente apartado, también amplía el margen para las acciones financiadas con el nuevo FEDS+ y la GAE, de cobertura mundial, para movilizar recursos adicionales con operaciones de asistencia técnica a proyectos de inversión, garantías de préstamos e inversión, y financiación combinada, en áreas como la infraestructura sostenible o la gestión ambiental, que serán aún más importantes que en el pasado para América Latina (Bilal, 2019; Gavas y Timmis, 2019).

En suma, aunque persisten algunas limitaciones para los PRMA y a los que se gradúe como receptores de AOD, la propuesta de la Comisión Europea para el nuevo marco presupuestario de la UE en general y el IVDCI en particular ganan en flexibilidad y abren posibilidades, aunque limitadas, para concretar el “compromiso innovador” y las “nuevas asociaciones”, diseñadas a medida de cada país, que demandan el nuevo CED y la Agenda 2030. Así, la política de desarrollo de la UE podría, de introducir

⁸ Lo que a veces se conoce como “dacabilidad” (*sic*).

los matices y acciones requeridas, responder mejor a la diversidad de realidades y necesidades de desarrollo de una región de desarrollo en transición, como América Latina y el Caribe. En parte, eso dependerá de la nueva arquitectura de la financiación externa que prevé el IVDCI.

El IVDCI y el FEDS+: la nueva arquitectura de financiación exterior de la UE

En la última década, la UE se dotó de una nueva arquitectura de financiación para el desarrollo para, más allá de la AOD, apalancar recursos adicionales de inversión en países socios a partir de los principios de eficiencia y adicionalidad. Desde la aprobación de la Agenda 2030 y de la Agenda de Acción de Addis Abeba, el interés de la UE en la movilización de mayores flujos de inversión hacia países en desarrollo tiene como objetivo expandir el alcance e impacto de su acción exterior y conseguir cumplir con los ODS. No obstante, la multiplicación de las herramientas de financiación y la falta de un marco unificador se tradujeron en fragmentación, duplicación e incoherencia (Gavas y Timmis, 2019).

Por eso, con motivo del inicio de negociaciones para el siguiente ciclo presupuestario, la Comisión Europea propuso una reconfiguración de su arquitectura de financiación al desarrollo por medio del FEDS+ para agrupar bajo un único “paraguas” toda la variedad de herramientas financieras existentes y así mejorar su eficacia y gestión, lo que además establecería una “ventanilla única” para atender a aquellos inversionistas que buscan el apoyo de la UE para llevar a cabo operaciones fuera de las fronteras europeas. Aunque se espera tener los resultados de la evaluación de las herramientas de inversión de la UE a finales de 2019, la Comisión Europea ya ha estimado que, en el marco del FEDS+, se podría movilizar hasta medio billón de euros de inversión adicional en el período 2021-2027. Aunque aún quedan aspectos por definir en esa nueva arquitectura, a partir de la propuesta del reglamento del IVDCI cabe destacar en qué ha cambiado respecto al marco anterior, y su potencial y limitaciones en sus principales componentes: financiación combinada o *blending*, garantías, y cómo estos se relacionan con el Plan Europeo de Inversiones Exteriores (PEIE).

Con respecto al *blending*, la UE ha sido pionera y promotora de esta modalidad innovadora de financiación del desarrollo. El fin último es apalancar inversión adicional en países socios mediante herramientas que reajusten la tasa de rentabilidad de dichas inversiones al asumir determinados costes y/o reducir riesgos que, sin esa intervención pública, serían inviables o muy costosas. En el ciclo presupuestario 2014-2020 la Comisión creó nueve instrumentos de *blending* de carácter regional, con recursos del ICD y del FED, con los que ha cubierto todo el rango geográfico de su cooperación al desarrollo. También hay iniciativas temáticas sobre agricultura y clima que usan el *blending*. Junto a la Comisión, la institución encargada de llevar a cabo estas operaciones es el BEI a partir del mandato para el préstamo en el exterior, que supone alrededor de un 10% de su cartera de préstamos (Alcaide, 2018). Según las estimaciones de la Comisión, el aporte de 3.400 millones de euros en subvenciones de la UE ha hecho posibles más de 380 proyectos que han apalancado aproximadamente 26.200 millones de euros en préstamos de las instituciones de financiación al desarrollo europeas, que, junto con otras fuentes de crédito, han supuesto inversiones por un valor estimado de 57.300 millones de euros en países socios⁹.

⁹ Las “facilidades de inversión” (*investment facilities*) que utilizan el *blending* son la Plataforma de Inversión para la Vecindad (PIV/IPN); la Plataforma de Inversión para África (PIA, IPA); el Fondo Fiduciario para Infraestructura UE-África (FFI-A/ITF-A); la Plataforma de Inversiones para los Balcanes Occidentales (MIBO/WBIF); la Facilidad de Inversión para Asia (FIA/AIF); la Facilidad de Inversión para Asia Central (FIAC/IFCA); la Facilidad de Inversión para el Pacífico (FIP/PIF); la Facilidad de Inversión para el Caribe (FIC/CIF), y la Facilidad de Inversión para América Latina (MIAL/LAIF). El 65% de las operaciones corresponde a proyectos de escala nacional o subnacional y el 35%, a proyectos dirigidos a dos o más países. En el África subsahariana, es a la inversa. Existe, además, una facilidad temática.

En América Latina, desde el anuncio de su creación en la Cumbre birregional de 2010, LAIF aportó 303 millones de euros de un total de 323 disponibles para el período 2009-2016, que generaron inversiones por más de 8.000 millones de euros. Son resultados significativos en cuanto a la movilización de recursos, pero el *blending* no es una panacea para la Agenda 2030 o la Agenda de Acción de Addis Abeba: según advierten diversos análisis, y así lo ha planteado el propio PE, supone sesgos en favor de determinados sectores y países, en desmedro de la lucha contra la pobreza, y sitúa en una posición dominante a las empresas privadas y las agencias financieras respecto de los gobiernos de los países beneficiarios y sus prioridades de desarrollo. Es necesario, por tanto, establecer principios más exigentes y mejorar las prácticas del *blending* en esos ámbitos, así como en cuanto a las metas de transparencia del ODS 16 y otros estándares sociales y ambientales, de forma que las agencias financieras involucradas tengan niveles de exigencia similares a los de las agencias oficiales más avanzadas (Sanahuja *et al.*, 2015: 44-46; Pereira, 2017; Attridge y Engen, 2019; United Nations, 2018: 102-105).

En cuanto a las garantías, en el ciclo presupuestario 2014-2020, la UE garantizó las operaciones del BEI contra pérdidas en inversiones fuera de la UE con unos 27.000 millones de euros, acompañados de 3.000 millones de euros más, de carácter opcional y sujetos a la aprobación del PE y del Consejo durante la evaluación de medio término del MFP. La garantía tiene como objetivo permitir que el BEI incremente sus préstamos en el exterior, en apoyo a las políticas de la UE, sin aumentar el riesgo ni poner en peligro su calificación crediticia.

La distribución regional de estas garantías, por un monto equivalente a 27.000 millones de euros, fue como sigue: países de preadhesión (8.700 millones de euros); la vecindad (14.400 millones de euros), y Asia y América Latina (3.400 millones de euros). En cuanto a los objetivos temáticos, cabe señalar los de desarrollo del sector privado local, el desarrollo de infraestructura social y económica, y la mitigación de los efectos del cambio climático. Tras la evaluación de medio término, la UE optó por aumentar el tamaño y el alcance de sus garantías al BEI, hasta un techo de 32.300 millones de euros, aplicables a una prioridad temática más, consistente en atender las causas de origen de la migración.

Antes de la propuesta del MFP y el IVDCI, la Comisión ya situó las nuevas modalidades de financiación externa —*blending* y garantías— en un marco más amplio: el PEIE, lanzado en septiembre de 2017 como dimensión externa del “Plan Juncker” orientado a reactivar la economía europea. Se trata de un ambicioso programa de inversión orientado, sobre todo, a África y a la vecindad europea, que, más allá de los ODS, pretende promover los objetivos de estabilidad, seguridad, y mitigación de la presión migratoria de estas áreas, en este último caso con una lógica de desarrollo centrada en las causas profundas de la migración. La racionalidad que explica su introducción es, de nuevo, que la ayuda tradicional no sería suficiente para el siguiente “salto” de desarrollo (Gavas y Timmis, 2019). Además del BEI, el Plan trata de involucrar a las Instituciones de Financiación al Desarrollo (IFD) europeas y no europeas, así como a inversores privados de los Estados miembros y de los países socios.

Los tres pilares del PEIE son el apoyo financiero, la asistencia técnica y la promoción de un mejor clima de inversiones. En el primer pilar, el PEIE estableció el FEDS, dotado con 4.100 millones de euros, con dos herramientas: garantías hasta un total de 1.500 millones de euros tomados del presupuesto de la UE y del FED, y recursos para operaciones de *blending* hasta un total de 2.600 millones de euros, tras reorganizar las facilidades ya existentes en las denominadas “plataformas de inversión” para África y para la vecindad.

La Comisión Juncker propuso en 2018 expandir el alcance y cobertura del PEIE. Se mantendría el esquema de los tres pilares, pero con un brazo financiero expandido. Como se mencionó, se trata del FEDS+, con una sola facilidad para financiación combinada con alcance mundial, y una nueva GAE

con un “techo” de 60.000 millones de euros, que podrá aceptar contribuciones de los Estados miembros, terceros países y otros actores, bajo la dirección de la Comisión Europea. El FEDS+ subsumiría las anteriores facilidades de *blending* regionales, la garantía del BEI y el anterior FEDS, con lo que se crearía una única ventanilla para todos los inversionistas que busquen el apoyo de la UE. El FEDS+ es parte del IVDCI, y cada operación se financiaría con el sobre del programa geográfico correspondiente. Con respecto a esta nueva arquitectura financiera orientada al exterior, el Reglamento propuesto para establecer el IVDCI no especifica ni las cantidades ni las proporciones que se dedicarán a las distintas regiones, lo que implica entonces que el financiamiento combinado y las garantías podrían usarse más intensivamente en unas regiones que en otras.

Según Bilal (2019), el FEDS+ está concebido como un mecanismo flexible, pero le falta concreción en asuntos clave de la Agenda 2030 y el CED, tales como los objetivos en materia de clima, la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, el enfoque de juventud, el equilibrio geográfico —¿seguirán teniendo un sesgo desfavorable a los países de menor renta? ¿Cuántos recursos se destinarán a regiones no prioritarias para los objetivos migratorios y de estabilidad que presiden la acción exterior de la UE, como América Latina y el Caribe?—, las acciones dirigidas a países frágiles, las reglas para dirimir conflictos inversor-Estado o para atender posibles problemas en materia fiscal.

La gobernanza del IVDCI y los modelos de gestión

La gobernanza del IVDCI (Jones *et al.*, 2018b) se basará en gran medida en los mecanismos y procedimientos existentes, pero la naturaleza misma del nuevo instrumento y su alcance sin precedente implica ajustes, particularmente en lo relativo a su dirección estratégica, a su supervisión y a la programación regional, temática y en el ámbito nacional. La forma en la que se resuelvan estas cuestiones afectará a la eficacia, la coherencia y la flexibilidad de la acción exterior de la UE en general, y a América Latina y el Caribe en particular.

Al proponer el IVDCI, la Comisión ha buscado simplificar la gobernanza y la gestión del instrumento y darse a sí misma suficiente margen de decisión en cuanto a los recursos para responder de forma más rápida y flexible, en concreto, con el nuevo Colchón para Retos y Prioridades Emergentes (10.200 millones de euros) y la incorporación al IVDCI del principio de multianualidad del FED, que permite transferir los fondos no utilizados a otros ejercicios anuales, y reasignar fondos no comprometidos a prioridades distintas a las originales, para así aumentar el margen mediante el cual las decisiones de financiación se puedan tomar sin la aprobación de los Estados miembros. La Comisión también propone un sistema de supervisión simplificado. En vez de enfocarse en múltiples procesos de programación, se centraría más en los objetivos políticos y en el involucramiento con socios externos, e insiste en que eso no implica menos escrutinio y que se preserva el equilibrio interinstitucional.

Conforme el Tratado de Lisboa y el Acuerdo Interinstitucional de 2012, el SEAE y la Comisión Europea —a través de DEVCO, y de la Dirección de Vecindad o de Ampliación, según el caso— serían los responsables de la programación de los recursos del IVDCI. El SEAE es responsable de definir la visión estratégica y asegurar la coordinación de la acción exterior de la UE a partir de documentos marco estratégicos que expliciten los objetivos de la UE en una región o país determinado y aclarar cómo diferentes líneas de la acción exterior de la UE (clima, energía, migración, seguridad y desarrollo económico, por ejemplo) deben contribuir a alcanzarlos. Así se definirá el papel del IVDCI y de otros instrumentos. Dada su reciente creación, será la primera vez que el SEAE participe en la programación geográfica. Como resultado, es previsible que la actuación de la UE adopte una perspectiva más amplia de política exterior y no se limite a la agenda de desarrollo, como pudo ocurrir con ciclos anteriores de programación.

La Comisión Europea es responsable del diseño e implementación de los documentos programáticos y de los planes de acción anuales, además de hacerse cargo de la administración financiera. Las instrucciones se preparan con participación limitada de los Estados miembros y de organizaciones de la sociedad civil. Por su parte, las Delegaciones de la UE son responsables de llevar a cabo análisis y consultas multiactor dentro del país de su adscripción, coordinar actividades con los Estados miembros –incluidos los ejercicios de programación conjunta– y de liderar el diálogo con países socios.

Con respecto a los componentes geográficos y temáticos del IVDCI, la propuesta de Reglamento asume que la Comisión Europea tomará decisiones de financiación específicas mediante actos de implementación basados en programas multianuales y planes de acción. Deberán tener la aprobación de los Estados miembros, por mayoría cualificada, en un futuro Comité IVDCI. La propuesta del IVDCI provee al PE del derecho general de sostener intercambios regulares con la Comisión (art. 8), lo que permite la discusión entre las dos instituciones sobre las políticas y la implementación del instrumento. No obstante, el PE ya ha reclamado un papel mayor en el plano estratégico y en lo relativo a la programación. De hecho, tanto el Comité para Asuntos Exteriores (AFET) como el Comité para el Desarrollo (DEVE) han solicitado en repetidas ocasiones que se consulte al PE en el proceso de programación y en la adopción de documentos programáticos multianuales. El PE argumenta que, en su calidad de colegislador, debe desempeñar un papel en la elaboración de los programas y que ambos colegisladores deben estar igualmente involucrados a nivel estratégico. En consecuencia, reclama que los documentos programáticos que prevé el IVDCI como “actos delegados” queden bajo su escrutinio y control.

La programación formal no tendrá lugar sino hasta que la nueva Comisión Europea asuma funciones en noviembre de 2019, y deberá estar lista para el 1 de enero de 2021, fecha en la que el MFP 2021-2027 entra en vigor. Sin duda, programar un instrumento financiero para la acción exterior de casi 90.000 millones de euros y que cubre casi todos los países y regiones del mundo será un reto político, administrativo y de política pública sin precedente (Herrero *et al.*, 2018).

Dado que el monto de recursos destinado a la acción exterior es muy elevado, la gestión directa a cargo de la Comisión, las agencias y las Delegaciones de la UE ha ido perdiendo peso a favor de la gestión indirecta o delegada por medio de la administración del país beneficiario (vía el presupuesto o contribuciones a instituciones nacionales), de agencias y organismos internacionales (ONU, Banco Mundial, organismos de integración regional) o de instituciones europeas de desarrollo bilaterales o multilaterales acreditadas ante la Comisión Europea. Entre las entidades bilaterales con un papel destacado en el desarrollo de proyectos de gestión delegada están la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), el banco de desarrollo alemán (KfW), la agencia de cooperación alemana (GIZ), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), la cooperación belga (Enabel) o la agencia danesa (DANIDA), entre otras (Alcaide, 2018: 34).

La fórmula de asignación de recursos también tendrá que reflejar mejor el compromiso de la UE con la Agenda 2030. Aunque la UE ha mantenido su promesa de concentrar sus recursos en los países menos desarrollados y en países frágiles o en conflicto, también ha abierto la posibilidad de llevar a cabo cooperación bilateral con países “graduados”. Esto requiere una valoración cuidadosa de cómo la AOD de la UE puede proveer valor agregado a países con menos brechas en la financiación del desarrollo; qué formas innovadoras de cooperación pueden promover efectivamente los valores e intereses de la UE y dar respuesta a los retos globales, y cómo los temas de equidad y pobreza pueden atacarse por medio de la cooperación política y económica entre la UE y los PRM, así como entre la UE y los países en desarrollo más avanzados.

Debates y perspectivas sobre el IVDCI

Tras meses de negociaciones, el 27 de marzo de 2019, el PE acordó su posición con respecto a la propuesta de presupuesto que hizo la Comisión en el ámbito de la acción exterior de la UE e hizo un llamado para contar con más fondos, reenfoarlos en los ODS, y reforzar el perfil de IVDCI como instrumento de desarrollo, más que de acción exterior. En parte, el PE ha reaccionado a la presión de las ONG que habían manifestado su preocupación por el limitado énfasis del IVDCI en la Agenda 2030 y en la erradicación de la pobreza, ya que esta última no estaba prevista de manera expresa entre sus objetivos. Según las enmiendas que ha propuesto el PE, el primer objetivo del IVDCI debería ser “contribuir a alcanzar los compromisos y objetivos internacionales que la UE ha adquirido, en particular la Agenda 2030, los ODS y el Acuerdo de París”. Las organizaciones de la sociedad civil consideran que esta propuesta es lo mejor que podía obtenerse del PE ante la posibilidad de que las elecciones europeas de 2019 dejaran una cámara aún menos favorable a la cooperación al desarrollo.

Con un enfoque más desarrollista, que recela de otros objetivos de política exterior de la UE relacionados con la seguridad o el control migratorio, el PE también ha reclamado un aumento del presupuesto para el IVDCI de casi 4.000 millones de euros, hasta llegar a 93.154 millones a precios corrientes; la posibilidad de suspender la financiación de la UE a países que violen los derechos humanos; un lenguaje más contundente en apoyo a los derechos sexuales y de salud reproductiva; contar con la igualdad de género como un objetivo significativo del 85% de los programas de ayuda, y, como se indicó, elevar el porcentaje de los fondos dedicados al clima y al medio ambiente del 25% al 45%, además de aumentar los fondos elegibles como AOD del 92% al 95% (Chadwick, 2019). El PE también desearía que la distribución presupuestaria entre programas geográficos y temáticos fuera más equilibrada. En lo relativo al FEDS+ y la GAE, el PE ha incluido una referencia específica al cumplimiento de los estándares laborales internacionales, las normas fiscales y medioambientales y la conducta empresarial responsable. Asimismo, reclama que se asuma la Agenda de Trabajo Decente (plena aplicación de los estándares laborales de la Organización Internacional del Trabajo –OIT–, diálogo social, salarios dignos para todos, combatir el trabajo infantil, sistemas de protección social sostenibles y reformas fiscales), tanto en los programas geográficos como en los temáticos.

En cuanto a los derechos humanos, la resolución del PE pide que se asuman como elementos transversales del IVDCI, con evaluaciones de impacto previas a la programación. Asimismo, pide un aumento de la asignación presupuestaria del programa correspondiente a cuanto menos 2.000 millones de euros. En el ámbito migratorio, la misma perspectiva sería aplicable según la propuesta de enmiendas del PE, y se reconoce como derecho humano el derecho de cada individuo a dejar su país de origen. De igual forma, el PE quiere que la asignación de ayuda al desarrollo a terceros países no pueda condicionarse a la cooperación en la gestión de flujos migratorios.

Ahora es el turno de los Estados miembros en el seno del Consejo, quienes habrán de adoptar una posición para octubre de 2019. Para impulsar los avances, los representantes nacionales han dejado las principales controversias para más adelante. Estas incluyen la posibilidad de separar los fondos asignados para la vecindad europea en un instrumento propio. También está en duda que acepten incorporar el FED al presupuesto de la UE.

En general, los Estados miembros apoyan una mayor integración de los distintos ámbitos de la acción exterior de la UE. Se espera que esto conecte de manera más estrecha la política exterior tradicional que promueve los intereses de la UE con la cooperación al desarrollo y la Agenda 2030. Algunos Estados miembros querrían que la seguridad tuviera un lugar más central. Sin embargo, la preferencia por una acción exterior integrada de la UE no se traduce automáticamente en respaldo para el IVDCI. Al-

gunos Estados miembros, como Hungría, Polonia y Francia, han manifestado su preocupación con respecto a combinar múltiples instrumentos en uno solo (Castillejo *et al.*, 2018b).

Para los fines de este análisis, es importante destacar que hay desacuerdo con respecto a la prioridad que se otorga a los países menos desarrollados en relación con los PRM, debido a las diferentes prioridades geográficas de los distintos Estados miembros. Por ejemplo, tanto Francia como Países Bajos defienden que la cooperación de la UE se centre en los países menos desarrollados y, en el caso de Países Bajos, también los Estados frágiles. No quieren continuar con el patrón actual según el cual la mayor parte de la ayuda al desarrollo de la UE termina en los PRM. Países Bajos, en particular, defiende la diferenciación y quisiera criterios incluso más fuertes, según los cuales los PRM recibirían trato de socios para colaborar en metas compartidas relacionadas con los ODS o temas específicos, y no como receptores de ayuda. Polonia, por citar un caso distinto, apoya la asignación de fondos a los PRM, particularmente en la vecindad oriental. Cabe también preguntarse por los cambios que puede suponer el *brexit*, de consumarse, en cuanto a las prioridades geográficas de la UE en áreas con países de renta baja, como África, o respecto a la relación preferente del Caribe anglófono, que tradicionalmente ha impulsado el Reino Unido.

Como es sabido, España, si bien comparte la decisión de poner mayor énfasis en África, se opone a la reducción de la AOD para los PRM en América Latina, dada su relación con la región y la menor AOD que reciben estos países, y argumenta que la región podría ser un aliado para la provisión de bienes públicos globales, para alcanzar la Agenda 2030 o para el fortalecimiento del multilateralismo. Esta diversidad de posiciones que aquí se describen a vuelo de pájaro subraya la magnitud del reto que implica llegar a un acuerdo para el Rubro VI. Por eso, es posible que en el segundo semestre de 2019 el acuerdo se logre en torno a una propuesta menos ambiciosa y más cercana al *statu quo*.

Más allá de la vecindad europea, la propuesta de Reglamento para el IVDCI indica que la UE seguirá dando prioridad a los países de menor renta, en crisis, poscrisis, frágiles y vulnerables, incluidos los pequeños Estados insulares en desarrollo (SIDS, por sus siglas en inglés). Por lo tanto, se seguirá aplicando el criterio de diferenciación, a partir de un conjunto de indicadores relacionados con la renta per cápita y la diferente capacidad y desempeño de los países socios, incluidos la capacidad de absorción, la situación política de un país y el grado de compromiso con las reformas. El IVDCI añade un nuevo criterio: la capacidad y el compromiso con la promoción de intereses y valores compartidos. No queda claro si esto implica que algunas asignaciones de la ayuda dependen de acuerdos migratorios.

Sin embargo, la UE necesita tomar en consideración que prácticamente todos sus socios actuales o potenciales en el mundo están experimentando avances hacia la graduación. Más aún, paradójicamente, en 2017, la ayuda de la UE para PRM fue más del doble en cantidad que la provista a los países menos desarrollados, en buena medida por el incremento en las asignaciones presupuestarias a los países de la vecindad (Di Ciommo y Sayós, 2018).

Por eso, habría que incluir indicadores desagregados que, por elementales razones de coherencia, estén basados en los ODS de la Agenda 2030, y que, en particular, tomen en cuenta las brechas internas de desigualdad, u otros indicadores que revelen la capacidad del país de movilizar recursos nacionales y externos para el desarrollo, más allá de la renta per cápita. Los países que el CAD clasifica como “de renta media” pueden estar caracterizados por esas brechas, tener importantes segmentos de su población en situación de pobreza, y dificultades relativas a la fiscalidad relacionada con la redistribución del ingreso. Una cuestión clave será definir el papel de la AOD de la UE para esos países y asegurar que sirva para atender los retos globales de la Agenda 2030 mediante formas innovadoras de cooperación, como demanda el CED (Herrero *et al.*, 2018: 230).

La programación de la UE en el período 2014-2020, aún en vigor, no ofrece indicaciones con respecto a cómo desarrollar estrategias de vinculación de largo plazo con los PRM y los países en desarrollo más avanzados. Como se ha indicado, en realidad descartó la cooperación bilateral con estos países a partir de la graduación. El Instrumento de Asociación que se estableció en 2014 para mantener la vinculación con los países graduados tampoco ofrece pautas, pues es un instrumento con pocos recursos, y en lo referido a América Latina ha dado prioridad a programas de diplomacia pública que están muy alejados de las metas de la Agenda 2030.

En cualquier caso, la UE necesita tener una visión más clara de qué es lo que quiere conseguir en el largo plazo mediante la asociación con estos países. Esto significa, por ejemplo, tener en cuenta el papel creciente de otros actores como China y el ascenso del autoritarismo y de las denominadas “democracias iliberales”. El panorama de la cooperación al desarrollo se ha tornado más plural y diverso y los donantes del CAD, incluida la UE, ya no son los únicos, lo que exige enfoques más estratégicos y cooperar mejor para poder responder al reto que esto representa, en términos de influencia, valores y eficacia, para evitar una *race to the bottom* en estándares de desarrollo (Castillejo *et al.*, 2018a: 65).

Segundo, la UE necesita avanzar en cuanto a modalidades innovadoras de cooperación en áreas, como ciencia y tecnología; investigación, desarrollo e innovación (I+D+i); cultura; fortalecimiento institucional; cohesión social; sostenibilidad y lucha contra el cambio climático, e infraestructuras. La cooperación en esas áreas es vital para la Agenda 2030 y es donde la UE y sus Estados miembros y agencias de cooperación pueden hacer una aportación distintiva, además de ser un reflejo de los valores e intereses de la UE. La programación basada en el IVDCI en los países en desarrollo más avanzados de América Latina y el Caribe debería tener la capacidad de aportar una cooperación significativa en esas áreas.

Más allá de indicadores de renta: la agenda de desarrollo de América Latina y el Caribe

Tras el ciclo de fuerte crecimiento iniciado en el decenio de 2000, América Latina y el Caribe es una región que alberga muchos países que ya tienen la capacidad para enfrentar por sí mismos algunos de los retos del desarrollo y contribuir a las metas globales, pero, a la vez, tienen desafíos significativos que atender, en algunos casos históricos, como la elevada desigualdad, y, en otros, producto del entorno internacional más complejo que definen la globalización y sus transformaciones, que suponen nuevos factores de riesgo y vulnerabilidad. En consecuencia, se tornan inadecuados u obsoletos los criterios que se habían utilizado tradicionalmente para definir la elegibilidad y las prioridades para la cooperación al desarrollo, como los niveles de renta o los imperativos de política exterior. Dadas sus características particulares, ¿son de utilidad los nuevos instrumentos de la UE en materia de cooperación al desarrollo para atender las necesidades de América Latina y el Caribe y contribuir conjuntamente ambas regiones a la consecución de los ODS?

Del ciclo de las materias primas a las “trampas de ingreso medio” en América Latina

El período de vigencia de los ODM dejó logros importantes en materia de reducción de la pobreza, en parte atribuibles a la acción colectiva, el multilateralismo eficaz y la cooperación internacional, y también derivados del ascenso de los países emergentes que propició un ciclo favorable de crecimiento económico y desarrollo social con el impulso de la globalización. Es importante destacar esos dos vectores de progreso humano, ahora que tanto la globalización como la gobernanza multilateral están en cuestión, tanto por los efectos de la crisis económica como por el ascenso de la extrema derecha y el nacionalismo, en particular en los países avanzados.

Ese período, además, supuso importantes cambios en las geografías del desarrollo, la pobreza y la desigualdad. Muchos países pobres ascendieron a la categoría de PRM y, dentro de esta, de la franja de la renta media-baja a la renta media-alta. Esto es, sin duda, un indicador de éxito. Sin embargo, muchos de ellos siguen teniendo grandes contingentes de pobreza extrema y la desigualdad sigue siendo muy alta. Aparece, además, un amplio estrato de población que ha dejado atrás la pobreza, y aspira a formar parte de las nuevas clases medias, en condiciones de gran vulnerabilidad.

En 1990, punto de partida de los ODM, o en 2001, cuando estos objetivos se adoptaron, había una clara correlación entre personas pobres y países pobres, y esta sigue siendo cierta en regiones como el África subsahariana o Asia meridional. Pero la mayor parte de las personas situadas en la pobreza extrema hoy están en PRM. Se estima, además, que, en torno a 2030, la población en situación de pobreza no extrema se repartirá a partes iguales entre los PRM y de renta baja, y solo una tercera parte de las personas en situación de pobreza extrema se ubicará en estos últimos (Sumner, 2012a y 2012b). Esa situación se relaciona con una elevada desigualdad interna, que queda oculta tras los promedios de renta per cápita en los que se basa esa clasificación. Esto es particularmente válido para América Latina, que es la región en la que esas características marcan más su agenda de desarrollo (Tezanos y Madrueño, 2017).

Se sabe desde hace ya mucho tiempo que ni la renta per cápita promedio es un buen indicador del desarrollo ni las clasificaciones de países por niveles de renta son un buen método para definir agendas y políticas de desarrollo o para establecer criterios de elegibilidad para el acceso a la financiación externa, sea concesional o no concesional (Kharas *et al.*, 2014). Entre 996 y 12.055 dólares per cápita/año —los umbrales de renta que, según el Banco Mundial, definen en 2018 la categoría de PRM— hay una evidente heterogeneidad de situaciones de desarrollo, y no es menor la que se observa entre los 3.896 y los 12.055, correspondientes a los PRMA que se consideran “graduados” como receptores de AOD por parte de muchos donantes, incluida la UE. Esa heterogeneidad es muy visible en América Latina y su diversidad de situaciones y brechas de desarrollo.

Como argumenta Lorenzo Fioramonti (2016), la métrica del PIB per cápita y los distintos niveles de renta son, en realidad, un principio normativo y un instrumento de gobernanza y poder y no un mero criterio de clasificación funcional. Este indicador es cada vez más inadecuado para orientar la política mundial y resulta engañoso para la definición de las estructuras y los acuerdos para la gobernanza del sistema internacional, en particular, para la agenda del desarrollo global. Por eso, trascender este indicador es un imperativo clave para la gobernanza global del desarrollo en el siglo XXI.

En realidad, los umbrales que definen qué es “renta media” obscurecen, más que aclaran, la amplia variedad de situaciones de transición hacia el desarrollo que atraviesan los países situados entre esos umbrales de ingreso, en especial en América Latina y el Caribe. En esta región, el ascenso a la categoría de renta media —y de la renta media-baja a la renta media-alta— supone un reconocimiento del progreso, pero oculta problemas específicos. Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la CEPAL, ironizaba sobre el término “graduación” por ser paternalista y condescendiente, al señalar que en América Latina hay países que se “gradúan” con una educación incompleta y, sin embargo, tienen que enfrentarse a un sistema internacional desigual y asimétrico, en riqueza y poder, con serias carencias en su formación¹⁰.

En ese tránsito, América Latina se enfrenta al riesgo de caer en una “trampa de ingreso medio” interconectada, y parece estar pagando el alto coste de no haber aprovechado la bonanza de exportación

¹⁰ Intervención oral de Alicia Bárcena en el seminario “Next Steps for Development in Transition”, que organizaron el Centro de Desarrollo de la OCDE, la CEPAL y la Dirección General de Desarrollo de la Comisión Europea en Bruselas, el 18 de mayo de 2017.

para mejorar la productividad, diversificar las economías y reformar las políticas públicas para impulsar el crecimiento, cambios todos que parecían más factibles en el período de bonanza exportadora. En particular, el informe *Latin American Economic Outlook* (LEO) 2019 (OECD/CAF/ECLAC/European Commission, 2019) identifica cuatro trampas de desarrollo o círculos viciosos relacionados con la productividad, la vulnerabilidad social, las instituciones y el medio ambiente. Para responder a estas trampas y, a la vez, mejorar los bienes públicos globales con el fin de reforzar las agendas nacionales, hay que utilizar la Agenda 2030 como marco de actuación para mejorar las capacidades internas y adoptar una nueva visión de la cooperación internacional como facilitadora de estos esfuerzos.

La trampa de productividad alude a una estructura de exportaciones concentrada en los sectores primarios y extractivos con poca sofisticación. Esto le dificulta insertarse en las cadenas de valor globales y tiene consecuencias importantes para el crecimiento de la productividad. Conforme decae la demanda externa por materias primas, se hace mucho más importante impulsar la productividad, con el fin de salir de este círculo vicioso.

Hay que recordar que los avances sociales citados y el “ascenso” de estos países a la categoría de renta media-alta se ha producido más como efecto de un “súperciclo” de materias primas excepcional, que como resultado de un proceso de desarrollo regular y más equilibrado. Ese ciclo también ha aumentado la vulnerabilidad externa —comercial, pero también financiera— de muchos países de una región que, como consecuencia, está ahora más expuesta a riesgos globales, sean económicos, de gobernanza o los derivados del cambio climático (Sanahuja, 2016b). Un estudio de Abeles y Valdecantos (2016) muestra que, entre 2005 y 2015, los indicadores de vulnerabilidad “real” o exportadora empeoraron en siete de los diez países considerados; en nueve, los de vulnerabilidad financiera; en cinco empeoraron ambos y ninguno experimentó mejoras en los dos, y en todos era peor el balance de cuenta corriente. En conjunto, el ciclo de las *commodities* no supuso avances en el proceso de transformación estructural de la región, con mayor diversificación de las exportaciones, al tiempo que se produjo un mayor grado de apertura financiera —incluso en países con gobiernos de izquierda— como legado del ciclo de políticas liberales de años anteriores. Todo esto ocurrió en un marco de caída de la inversión extranjera y de mayor aversión al riesgo y a la volatilidad en los mercados financieros.

En ese modelo productivo, eminentemente extractivista, intensivo en materias primas y recursos naturales, radica la trampa medioambiental que enfrenta la región. Como modelo de crecimiento es insostenible, y a la vez difícil de abandonar a pesar del riesgo de agotamiento de los recursos, y tampoco permite cumplir con los compromisos internacionales que han contraído los países de América Latina en materia de combate al cambio climático. En lo que respecta a la vulnerabilidad social, el ciclo expansivo significó una ampliación notable de las clases medias y rápidos avances en la reducción de la pobreza, y también hubo avances en cuanto a la distribución del ingreso en muchos países, debido a las mejoras en el empleo y al activismo de los gobiernos de uno y otro signo que aumentaron el gasto social, en particular con programas para acabar con la pobreza extrema.

Ahora bien, se puede reducir considerablemente la pobreza en estos países, hablar de surgimiento de una nueva clase media y de variables macroeconómicas estables; sin embargo, nada de esto implica mayor inclusión social, que esa nueva clase media se mantenga y se comporte como tal, incluso cuando es tremendamente vulnerable, o impulsar la productividad. Parte de ella depende de trabajos de poca calidad, tiene una protección social inadecuada y un ingreso volátil que la pone en riesgo permanente de volver a la pobreza ante cualquier eventualidad sistémica o individual. Es una clase media sin capacidad de ahorro, sin oportunidad de emprender o de invertir en el desarrollo de su propio capital humano. Por eso, si bien ya no se les considera pobres, no contribuyen a aumentar los niveles de productividad y dependen de empleos inestables y de baja calidad que no les permiten dejar de ser vulnerables.

Así, hoy son vulnerables los que dejaron de ser pobres durante el ciclo expansivo. Habría unos 220 millones de latinoamericanos en esa situación, según el Banco Mundial, al contar con empleos precarios sin adecuada protección social. La recesión podría empujarles de nuevo a la pobreza. Los avances en el empleo y los salarios explican aproximadamente el 70% de la reducción de la pobreza de 2003 a 2012, y el resto es el resultado de los programas sociales (Banco Mundial, 2014). Los programas de transferencias condicionadas y otras redes de seguridad que se han aplicado en 22 países de América Latina y el Caribe han protegido a aproximadamente 132 millones de personas, uno de cada cuatro latinoamericanos, con un gasto agregado de apenas el 1,4% del PIB regional, porcentaje menor que los subsidios a la energía o que una tasa de evasión fiscal que se calcula en 6,6% (Banco Mundial, 2015). Si el ajuste fiscal en respuesta a la crisis afecta a estos programas, puede tener consecuencias sociales graves y poner en riesgo las metas de la Agenda 2030.

Al respecto, hay que recordar que, para América Latina, el comportamiento del sector externo —en particular, las exportaciones y el acceso a financiación internacional— sigue siendo el principal determinante del margen de maniobra para adoptar políticas contracíclicas. Por eso, el deterioro de las balanzas fiscales, producto tanto del retroceso económico general como de la caída de los ingresos procedentes de la venta de recursos naturales, supone un factor clave de vulnerabilidad externa.

La trampa institucional tiene que ver con que la expansión de la nueva clase media —hasta un 40% de la población latinoamericana entra en esa categoría— está vinculada con el aumento en las aspiraciones sociales de sus integrantes. Cabe señalar al respecto que ese ciclo exportador tampoco ha significado grandes avances en aspectos como la calidad de la acción de gobierno o de las políticas y las regulaciones públicas. Las instituciones, aunque han mejorado, no son capaces de mejorar la calidad de los marcos regulatorios y de responder a las crecientes demandas ciudadanas por mejores servicios y, en general, mejor gobernanza (Foxley y Sosso, 2011: 15). Como consecuencia de esto último, una buena parte de la clase media —como ya hizo la clase alta— abandona, o evita utilizar la educación, la salud y otros servicios públicos, y opta por aquéllos de mejor calidad que ofrece el mercado. No existe, entonces, incentivo alguno para pagar impuestos y, a cambio, exigir una mejora de dichos servicios. Eso genera desconfianza y baja satisfacción de la población con sus gobiernos y con el funcionamiento de la democracia, y se debilita el “contrato social” básico que vincula a la ciudadanía y al Estado. La región, en suma, experimenta un amplio, aunque difuso, “malestar en la democracia”, según el cual esos grupos sociales han cuestionado las formas de gobierno tradicionales y han reclamado políticas públicas más eficientes, eficaces e inclusivas —en educación y salud, en seguridad ciudadana, en el transporte público o el acceso a la justicia—, así como menos corrupción y más transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas.

En suma, América Latina se caracteriza por una nueva paradoja: en los datos agregados, aumentan los ingresos, pero eso no se traduce en una mejora integral de la calidad de vida para todos sus habitantes. Es decir, si bien América Latina y el Caribe han visto avances socioeconómicos destacables desde el principio del siglo XXI y la situación macroeconómica de países individuales se ha fortalecido, los niveles de vida han mejorado y la pobreza y la desigualdad se han reducido, la región sigue teniendo grandes vulnerabilidades de carácter estructural y han aparecido otras nuevas, producto de su transición a niveles más altos de ingreso y desarrollo (OECD/CAF/ECLAC/European Commission, 2019).

A la luz de todo lo anterior, si se observa América Latina a través de las cinco dimensiones principales de la Agenda 2030 —personas, planeta, prosperidad, paz y buen gobierno, y partenariados—, habría que considerar lo siguiente:

En materia de *prosperidad*, en América Latina el crecimiento de la productividad es lento, la estructura productiva está poco diversificada y tiene importantes rezagos tecnológicos. En buena medida, eso explica

por qué, si bien los países latinoamericanos y caribeños muestran mejores entornos macroeconómicos en los últimos años, apenas contribuyen al crecimiento mundial (menos del 10% desde 1990).

Si se toma en cuenta la dimensión de las *personas*, en la última década la pobreza ha disminuido significativamente en América Latina y ha surgido una nueva clase media. Sin embargo, esto no implica que haya mayor inclusión social o que esa nueva clase media haya llegado para quedarse. Por el contrario, los pobres en la región aún representan casi una cuarta parte de la población, y casi la mitad de los que han salido de la pobreza podrían volver a caer en ella con cualquier imprevisto macro o micro. Hoy, América Latina y el Caribe tiene el nivel de desigualdad más alto del mundo, incluso por encima del África subsahariana.

En lo que respecta a la *paz* y las instituciones, hay avances en las capacidades institucionales, la transparencia y la buena gobernanza, así como mayor exigencia, particularmente de la nueva clase media, hacia las instituciones. Empero, según encuestas de 2018 (Corporación Latinobarómetro, 2018), tres cuartas partes de los latinoamericanos tienen poca o nula confianza en su gobierno, lo cual pone en riesgo la legitimidad del Estado y, dada la corrupción imperante, los gobiernos son cada vez más incapaces de recaudar los suficientes fondos para mejorar los servicios de manera sostenible con el fin de lograr un crecimiento incluyente (Sanahuja, 2019).

Si se considera la dimensión de *planeta*, América Latina y el Caribe son particularmente vulnerables a los efectos negativos del cambio climático. La tendencia ya es visible con huracanes devastadores o la proliferación sin precedente del sargazo en el Caribe, por ejemplo, pero puede esperarse que, para 2050, esto se traduzca en más de 15 millones de latinoamericanos obligados a migrar por el cambio climático. Hasta la llegada al poder de Jair Bolsonaro en Brasil y de Andrés Manuel López Obrador en México, los dos países más grandes de la región, podía afirmarse que América Latina y el Caribe habían adquirido el compromiso de luchar contra el cambio climático y mitigar sus efectos. En el futuro previsible, dadas las primeras medidas que han tomado los nuevos gobiernos de Brasil y México, esto puede cambiar.

Finalmente, en cuanto a los *partenariados*, la recaudación fiscal sigue siendo baja en la región y no llega a ser siquiera una cuarta parte del PIB. Como se detalla más adelante, ante la reducción de los flujos totales de AOD para América Latina, al considerar a buen número de sus países como “graduados” con el criterio de PIB per cápita, no hay ni ingresos públicos ni capital privado suficiente para atender las necesidades de desarrollo de la región. Cabe señalar que América Latina y el Caribe no conseguirán cumplir con sus compromisos en el marco de la Agenda 2030 si la acción local no se complementa con una agenda de alianzas internacionales, a partir de un enfoque integral y, desde luego, multiactor.

En la enumeración de estos retos se ha de tener presente, finalmente, que la economía política internacional está en pleno proceso de transformación, en un escenario de crisis de la globalización y de tránsito hacia un nuevo modelo de organización global de la producción y de los flujos económicos. El surgimiento de nuevos actores internacionales, los efectos ambientales —devastadores, a veces— del crecimiento económico, la Cuarta Revolución Industrial —cambio tecnológico acelerado y robotización—, los cambios de fondo en los flujos globales de todo tipo —lícitos e ilícitos, comerciales y financieros, pero también migratorios— y el agravamiento de las desigualdades en buena parte de los países, entre otros factores, obligan a pensar en nuevos paradigmas políticos y económicos para hacer frente a los retos que suponen estos cambios. Estas transformaciones y sus consecuencias son particularmente evidentes en América Latina y el Caribe, región cuyas vulnerabilidades internas se vuelven más profundas por su creciente interdependencia con el resto del mundo. En ese sentido, la región es, quizá,

el mejor escenario para replantear la cooperación internacional si de verdad se quiere que nadie se quede atrás, como exige la Agenda 2030. Más aún, la UE es actor externo idóneo para hacerlo y, en el camino, afianzar su agenda de valores, tan mermada por la securitización de sus acciones exteriores en el último decenio.

América Latina y el acceso a la financiación externa: de la “graduación” a la “gradación”

En estos procesos de “desarrollo en transición” que atraviesan muchos países de América Latina y el Caribe, una cuestión especialmente problemática es el acceso a las fuentes de financiación del desarrollo, a la tecnología y a otros activos. Para estos países, las necesidades de financiación externa para sostener esos procesos son muy grandes. El ascenso a la categoría de renta media, y en particular de renta media-alta, a menudo conduce a la “graduación” de un país como receptor de AOD, sea en el plano bilateral, multilateral, de la UE o en la lista de países receptores de ayuda del CAD de la OCDE.

Entre los PRM, donde se encuentra la mayor parte de América Latina y el Caribe, hay una evidente heterogeneidad de situaciones de desarrollo y no es menor la que se observa en los PRMA que a los que se ha “graduado” como receptores de AOD por parte de muchos donantes, incluida la UE. En 2018, por primera vez, dos países latinoamericanos (Chile y Uruguay) aparecieron como “graduados” en la lista del CAD como receptores de AOD por haberse mantenido en los tres años anteriores en el grupo de países de renta alta del Banco Mundial. En la revisión de la lista de receptores de ayuda del CAD prevista en 2020 otros dos países latinoamericanos (Argentina y Panamá) pueden convertirse en graduados si se mantienen hasta 2019 por encima del umbral de renta alta¹¹. Una vez graduados, la financiación concesional que reciban ya no podrá contabilizarse como AOD por parte de los donantes, lo que lógicamente supone un fuerte desincentivo para que, en lo sucesivo, se les otorgue. Debido a que el Reglamento del ICD vinculó la cooperación de la UE con la lista del CAD, eso significa que estos países ya “graduados” de la cooperación bilateral de la UE también quedaron excluidos de la cooperación regional u horizontal prevista en el principal instrumento financiero de la UE en el período 2014-2020. Como se indicó, el diseño del IVDCI parte de la constatación de las carencias que este criterio ha supuesto, y su diseño abre la opción a que los países graduados puedan participar de ciertas modalidades de ayuda bilateral para situaciones de urgencia, o en materia de crédito e inversión por medio del FEDS+.

Esa “graduación” partía de varias premisas: que en estos países la AOD reduce su importancia, y que, al alcanzar ese nivel de renta, los países en desarrollo tendrán más capacidad de movilizar recursos internos —por vía fiscal y de mercados financieros más desarrollados— y de tener acceso a recursos externos, sean créditos no concesionales de los bancos multilaterales de desarrollo o, sobre todo, de la inversión extranjera directa (IED). Sin embargo, esas premisas solo son ciertas en algunos casos (Sagasti, 2013; United Nations, 2018: 97-102) y, a menudo, los países no han elaborado planes para afrontar esos cambios en los patrones de financiación externa (Prizzon y Engel, 2019: 12). De los 33 países de América Latina y el Caribe, solo en cinco la IED y/o las remesas son significativas como fuente de financiación externa, lo que implica que la mayor parte de la región ve reducirse la AOD sin que se hayan modificado las condiciones adversas que aún enfrenta ante las finanzas globales (CEPAL, 2018: 15-40; CEPAL, 2019a: 213-218). En el Caribe, una subregión de PRMA en su mayoría, los indicadores de deuda externa revelan una situación insostenible que hay que poner en directa relación con una vulnerabilidad externa aún más pronunciada. En materia fiscal, por último, existen disparidades muy grandes en cuanto a capacidad fiscal: como proporción del PIB, los ingresos fiscales están en muchos casos

¹¹ Ver la información del CAD en <http://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-standards/historyofdaclistsofaidrecipientcountries.htm>.

muy alejados del promedio regional o del que han alcanzado los países de la OCDE, los sistemas impositivos no son progresivos y existen aún tasas elevadas de evasión fiscal.

Por otro lado, la “graduación” revela una visión tradicional de la AOD, anclada todavía en la cooperación tradicional Norte-Sur, que ve la ayuda como fin en sí mismo, en tanto transferencia de recursos (Sanahuja, 2014). Pero la AOD puede ser un instrumento dentro de una “caja de herramientas” más amplia para otras fórmulas innovadoras de asociación para el desarrollo, con pautas de relación, vinculación (*engagement*) y apoyo más amplias en esas fases de desarrollo en transición. Puede y debe sustentar procesos de diálogo político; articular el intercambio de conocimiento experto, tecnologías y buenas prácticas —como ya hacen algunos programas europeos de cooperación horizontal, como EUROsociAL+ y EUROCLIMA+—, y puede ser una palanca de políticas (*leveraging*) y un catalizador para movilizar recursos adicionales, públicos y privados, aunque no tengan carácter concesional, como ya se está haciendo con instrumentos de financiación combinada. Por eso, al impacto negativo de la graduación en cuanto a financiación, hay que añadir los efectos en materia de transferencia de conocimientos, innovación, desincentivos a las políticas públicas, y pérdida de oportunidades para participar en iniciativas regionales y multilaterales (AGCI-PNUD, 2017: 50). En este escenario, la “graduación” que adoptó el Programa para el Cambio de la UE se ha cuestionado, al no prever necesidades y oportunidades de diálogo y cooperación con los PRM en ámbitos en los que la UE tiene mucho que aportar, como las energías renovables, las tecnologías ambientales, la ciencia, la educación superior y el fortalecimiento institucional, ámbitos todos que requieren una cooperación más avanzada que quedaría descartada con la paulatina extinción de la cooperación bilateral (Sanahuja *et al.*, 2015; Tezanos y Madrueño, 2017; Di Ciommo y Sayós, 2018).

La cooperación bilateral, sea de la UE o de los Estados miembros, también tiene un papel clave para concretar y operacionalizar los compromisos y avances que se alcanzan en los ámbitos regional y subregional. Es decir, no tiene sentido pretender fortalecer las relaciones UE-ALC y fomentar los diálogos birregionales sin un apoyo concreto y amplio para cada uno de los actores participantes en sus contribuciones particulares (el todo y las partes), desde la perspectiva de una cooperación multinivel y multiactor.

En suma, sería un contrasentido que la “graduación” actúe como barrera legal o desincentivo institucional para el acceso a la financiación externa, sea oficial o privada. En ese sentido, la “doctrina de renta media” que desaconseja seguir otorgando AOD a estos países puede ser una peculiar “trampa de renta media”, al convertirse en una coartada para los donantes que quieren retirarse de la región, y no ayuda a buscar soluciones innovadoras a los problemas de desarrollo que le son propios.

Una contribución para superar estos obstáculos podría ser, por ejemplo, que se incluyan en los nuevos instrumentos de medición (*Total Official Support for Sustainable Development* o TOSSD)¹², o bien, en el establecimiento de una sección diferenciada de la lista del CAD para países en situación de desarrollo en transición. No puede alegarse, por parte del CAD o de los Estados miembros, que eso no es posible. Entre 1993 y 2005, la Lista del CAD ya tuvo dos partes diferenciadas: la Parte I, para países y territorios en desarrollo, clasificados por niveles de renta, y la Parte II, para países en transición, que agrupó temporalmente a países en transición del antiguo bloque del Este, que atravesaron un período de fuertes caídas de su renta per cápita, pero tenían una posición de partida evidentemente distinta a la de los

¹² La OCDE ha introducido un nuevo estándar para contabilizar los flujos de ayuda, el TOSSD, que pretende incluir flujos respaldados con recursos públicos, pero que no cumplen con los requisitos para contabilizarse como AOD, por ejemplo, flujos oficiales que tienen consecuencias para el desarrollo sin importar qué instrumentos financieros se utilicen para canalizarlos, su grado de concesionalidad o si provienen de vías bilaterales o multilaterales.

países en desarrollo. Si en esa encrucijada histórica hubo voluntad política para ese cambio, en la que supone la Agenda 2030 podría haberla también.

Como se señaló *supra*, el CED reconoce expresamente la necesidad de adaptar y alinear las políticas e instrumentos de cooperación al contenido de la Agenda 2030. A diferencia de los ODM que la precedieron, esta iniciativa de carácter universal define una agenda de desarrollo integral que, en nombre de la sostenibilidad, atañe a todos los países sin importar su nivel de renta, y exige una mayor acción colectiva internacional para la provisión de bienes públicos globales. Sin dejar de reconocer que aún están presentes las asimetrías y disparidades relacionadas con la riqueza, el acceso a recursos y el poder, es necesario dejar atrás el paradigma tradicional de cooperación Norte-Sur, centrado en actores estatales y en la distribución de AOD y/o preferencias comerciales.

La definición de políticas de desarrollo y de criterios de elegibilidad basados en nivel de renta no responden a la lógica universal e indivisible de los ODS y de la Agenda 2030, si no es que los contradicen abiertamente. El nuevo planteamiento en materia de cooperación al desarrollo que se deriva de la Agenda 2030 reclama una acción multiactor y multinivel que implica a todos, en función de sus distintas capacidades y necesidades, y se basa en el principio de no dejar a nadie atrás, lo que está en abierta contradicción con el criterio de graduación (AGCI-PNUD, 2017: 48). A la luz de estos retos, las políticas de desarrollo y el sistema actual de cooperación internacional al desarrollo en general necesitan una amplia redefinición (i) en términos de efectividad y pertinencia; (ii) de apropiación y representatividad con la inclusión de nuevos actores, y (iii) de articulación, asociación y legitimidad. Por esa razón, el CED ha planteado la importancia de generar “nuevas asociaciones de desarrollo”, adaptadas a las necesidades particulares de cada país, y de dejar atrás el planteamiento reduccionista por el que los PRMA se consideraban “graduados” como receptores de ayuda bilateral y beneficiarios de ciertas preferencias comerciales. Como se ha expuesto, en parte el diseño del IVDCI abre opciones —aunque limitadas— para que estas puedan concretarse en la fase de diseño y programación de las acciones regionales y temáticas hacia América Latina y el Caribe, a lo largo de 2019 y 2020.

Finalmente, hay que considerar la comunicación conjunta al PE y al Consejo para la renovación de las relaciones UE-América Latina (“La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común”), que se presentó en abril de 2019 y que retoma los objetivos tanto del CED como de la EUGS de 2016: “En el espacio atlántico más amplio, la Unión ampliará la cooperación y establecerá asociaciones más intensas con América Latina y el Caribe, basadas en valores e intereses comunes”. Esta también considera la promoción de acciones en áreas avanzadas como la educación superior, la ciencia y la tecnología, la conectividad en banda ancha o la tecnología espacial, como áreas de cooperación mutuamente benéficas (Comisión Europea/Alta Representante, 2019).

Ese reclamo también lo han formulado otros organismos internacionales como la CEPAL, que ha propuesto un enfoque de “brechas” de desarrollo, a partir de las metas de los ODS. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), en parte como reacción al criterio de “graduación” de la UE, de igual forma se pronunció a favor de revisar los criterios de renta en las políticas de cooperación¹³. En la tercera reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre desarrollo sostenible, que convocó la CEPAL en abril de 2019 para revisar el avance de la región en la Agenda 2030, se reiteró ese reclamo. En sus conclusiones se señaló que el criterio de renta “no está en consonancia con el alcance multidimensional del desarrollo sostenible”; se recordó la necesidad de atender las necesidades y retos de los países que superan o están próximos a superar el umbral de renta media-alta,

¹³ Véase la Declaración Especial sobre la cooperación con Países de Renta Media, que se adoptó en Belén, Costa Rica, en enero de 2015, así como la Declaración Especial n° 18 sobre PRM, que se adoptó en Mitad del Mundo, Ecuador, en enero de 2016.

y la persistencia de los problemas de acceso a financiamiento externo de los países de ingreso medio (CEPAL 2019b: puntos 7, 9 y 26).

Como alternativas, se han propuesto nuevos “conglomerados” de desarrollo basados en indicadores más diversos (Sumner y Tezanos, 2012; Tezanos 2019). Por ejemplo, un estudio de la Fundación EULAC (Sanahuja *et al.*, 2015) propuso la elaboración de “taxonomías ODS”, basadas en los cuatro grandes ámbitos de acción de esa Agenda, es decir, las “cinco P”: personas, planeta, prosperidad, paz y buen gobierno y partenariados. El fin es establecer criterios de clasificación o elegibilidad a partir de agrupamientos basados en la Agenda 2030 y sus dimensiones. En segundo lugar, el mismo estudio propuso agendas temáticas en las que puedan participar los países de América Latina y el Caribe, sin que el nivel de renta sea un factor de inclusión o de exclusión, sino un criterio más para definir necesidades y capacidades diferenciadas ante estas agendas.

En esa misma línea, como se ha indicado, se sitúa el enfoque de “desarrollo en transición” surgido del trabajo conjunto de la CEPAL, el Centro de Desarrollo de la OCDE y la Comisión Europea entre 2017 y 2018, que se refleja en un documento conjunto que se dio a conocer en octubre de 2018 (CEPAL/OCDE, 2018). El “desarrollo en transición” plantea la necesidad de definir el desarrollo como un proceso continuo y multidimensional más inclusivo, que no deje de lado a los países en desarrollo relativamente más avanzados, muchos de ellos en América Latina, con el fin de avanzar hacia una cooperación internacional que contribuya a alcanzar los objetivos de la Agenda 2030.

Si se trata de pensar en la mejor forma de hacer cooperación internacional para el desarrollo en una región como América Latina, con desigualdades profundas y, a la vez, avances significativos en algunos índices de desarrollo, hay que empezar por desechar el concepto de “graduación” y sustituirlo por el de “gradación”, lo que implica que no se superan estadios de desarrollo de forma lineal, sino que el desarrollo es un proceso continuo en el que importan el matiz y el grado de avance, además de la cooperación constante y en evolución entre países. Desde la perspectiva del “desarrollo en transición”, la CEPAL y la OCDE proponen un conjunto de herramientas basado en cinco pilares:

- La elegibilidad en materia de cooperación internacional debe incluir otros criterios, más allá del PIB per cápita. Hay que incorporar otras dimensiones, como las de desarrollo humano, o el concepto de pobreza multidimensional.
- Las estrategias de cooperación y la orientación del desarrollo deben vincularse a estrategias nacionales y reflejar un enfoque multidimensional y multisectorial, además de basarse en diagnósticos específicos y no en recetas genéricas. La vinculación y el diagnóstico deben contar también con la participación de actores subnacionales y locales.
- La contribución de los países en transición es crucial para cumplir con los ODS de la Agenda 2030.
- El enfoque de la gobernanza y el financiamiento de la cooperación debe trascender la AOD y abarcar múltiples lógicas —incluidas la cooperación Sur-Sur y la triangular— y actores —internacionales, regionales y nacionales—, así como una cooperación horizontal que incluya distintos niveles de gobierno.
- La cooperación internacional debe ir más allá de los instrumentos tradicionales e incluir nuevas modalidades de intercambio de conocimientos, creación de capacidades y transferencia de tecnología (CEPAL/OCDE, 2018: 7).

Agenda 2030 y desarrollo en transición: retos para España e Iberoamérica

Para España, en su doble condición de país iberoamericano y Estado miembro de la UE, la Agenda 2030 y conceptos como “desarrollo en transición” son particularmente importantes dado que afectan, en primer lugar, a su política de desarrollo bilateral con América Latina, una región prioritaria para su acción exterior y para su política de cooperación. En segundo lugar, afecta a su condición de Estado miembro de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, en donde trabaja con sus pares con una lógica multilateral de cooperación horizontal y triangular, y respalda sus iniciativas de cooperación Sur-Sur. Finalmente, atañe a su condición de Estado miembro de la UE, en donde España ha tratado de promover una política de cooperación al desarrollo adaptada a las condiciones particulares de Latinoamérica y a los mecanismos de asociación birregional entre la UE y esa región, y donde desempeña un papel de liderazgo dentro de los esquemas europeos de división del trabajo.

De hecho, hace ya más de una década, España impulsó la “doctrina de cooperación con países de renta media (PRM)”, y planteó para su política de cooperación con América Latina el concepto “ODM-plus”, para superar las lecturas simplificadoras de los ODM centradas en la pobreza extrema y en los países más pobres de África. Asimismo, en el debate en el seno de las instituciones europeas, previo a la adopción de las propuestas de “graduación” para el MFP 2014-2020, España propuso un enfoque más escalonado y así contribuyó a mantener a algunos países latinoamericanos como receptores de cooperación bilateral europea durante un período transitorio. Hoy, a la luz de la adopción de la Agenda 2030 y de su enfoque multidimensional, integrado y universal del desarrollo, hay una suerte de vindicación de las propuestas españolas, pero, al mismo tiempo, hace necesario reformularlas, dado que se basaban en las mismas premisas nacidas de la clasificación de países por niveles de renta.

En el proceso de adaptación a la Agenda 2030 y de redefinición de políticas de cooperación al desarrollo, la Cumbre de Antigua, Guatemala, de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, que se centró en los retos que supone la adopción de la Agenda 2030 para sus miembros, ha sido un hito. La Cumbre adoptó importantes acuerdos que reafirman los desafíos de desarrollo específicos de cada país. Por otro lado, vindica sus capacidades, esfuerzos y experiencias particulares en el ámbito de las políticas de desarrollo y de la cooperación. Entre estos acuerdos, destacan los siguientes¹⁴:

- La consideración de la Agenda 2030 como “ventana de oportunidad” para repensar la arquitectura actual de la cooperación internacional, a partir de un enfoque que tome en consideración los desafíos y las capacidades de todos los países (CE-Coop, punto 1), y avanzar en un diálogo con la comunidad internacional para definir una nueva estructura más inclusiva que tome en cuenta esa realidad a partir de nuevas herramientas y mecanismos de cooperación (CE-Coop, punto 8).
- El reconocimiento del carácter multidimensional del desarrollo (DdG, punto 4; CE-Cop, punto 2), el cual no puede reducirse a los niveles de renta como único criterio de medición o de elegibilidad para recibir asistencia (DdG, punto 6), dado que los PRM siguen enfrentando debilidades y brechas estructurales (CE-Coop, punto 3) que la AOD y otras dimensiones de la cooperación internacional al desarrollo pueden reducir de manera efectiva (CE-Coop, punto 4).

¹⁴ Referencia a los documentos que recogen dichos acuerdos: Declaración de Guatemala: Compromiso Iberoamericano para el Desarrollo Sostenible (DdG); Comunicado especial sobre los desafíos de la cooperación internacional para el desarrollo sostenible desde la perspectiva de los países iberoamericanos (CE-Coop), y Comunicado Especial ante la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (CE-CSS).

- La necesidad de considerar los efectos negativos de la “graduación” basada en esos criterios para determinar las oportunidades de cooperación y financiación (CE-Coop, punto 5; CE-CSS § 8), a partir de la multidimensionalidad y el carácter universal de la Agenda 2030.
- El requerimiento de que todos los países en desarrollo, sin importar su nivel de renta, puedan recibir apoyo, incluida la AOD y otras modalidades de financiación, contempladas en la Agenda de Acción de Addis Abeba de acuerdo con sus desafíos, vulnerabilidades y brechas estructurales y particulares (DdG, punto 6), así como de avanzar hacia la definición de criterios inclusivos basados en la Agenda 2030 y en las condiciones particulares de cada país para tener acceso a la cooperación (CE-Coop, punto 6; CE-CSS §8).
- La reafirmación de la importancia de la cooperación Sur-Sur (CSS) y de la cooperación triangular, dados su dinamismo, carácter innovador e impacto (CE-CSS §6, §10), como elementos complementarios y no sustitutivos de la cooperación Norte-Sur (CNS) para la implementación de la Agenda 2030 (CE-CSS, §2), además de los esfuerzos que han realizado los países iberoamericanos en su desarrollo, sistematización y fortalecimiento (CE-CSS §5).
- La necesidad de continuar el diálogo sobre el concepto de desarrollo en transición, aún en proceso de construcción y sin aceptación universal, cuando se trate de revisar los criterios de medición y asignación de la ayuda y la selección de los instrumentos de cooperación idóneos (CE-Coop, punto 9).

Consideraciones finales

El escenario internacional del desarrollo tiene ante sí los nuevos desafíos que ha planteado la Agenda 2030, como hoja de ruta universal para el desarrollo sostenible que afecta a todos los países, sean de renta alta, media o baja, a partir del reconocimiento de sus responsabilidades y capacidades diferenciadas y la adaptación a las demandas, necesidades y potencial de cooperación de cada actor. Así, el desarrollo internacional ya no es una agenda limitada a países pobres y la pobreza extrema. Por esa razón, tanto la Agenda 2030 y sus ODS como la Agenda de Acción de Addis Abeba desafían la visión tradicional Norte-Sur de las políticas de ayuda y cooperación, sus criterios de clasificación y elegibilidad por niveles de ingreso, y los enfoques o doctrinas tradicionales para los países más pobres o de renta media, más propios del período de los ODM que de la nueva agenda global.

La definición de políticas de desarrollo y de criterios de elegibilidad basados en niveles de renta por parte de los donantes y de las organizaciones internacionales es insuficiente ante la lógica universal e indivisible de los ODS y de la Agenda 2030, o bien la contradice abiertamente. Así lo han entendido algunos organismos internacionales, y se plantea en la conceptualización, más amplia y multidimensional, del “desarrollo en transición”.

Distintos organismos internacionales y centros de estudio han reclamado una reflexión renovada que contribuya a definir enfoques capaces de adaptarse a las agendas de desarrollo más amplias y complejas y con mayor diversidad de actores —en particular, cooperación Sur-Sur y entidades privadas—, que comporta la Agenda 2030. Así, se han propuesto criterios de clasificación o elegibilidad a partir de agrupamientos o *clusters* basados en la Agenda 2030 y sus dimensiones del desarrollo, y agendas temáticas de desarrollo en las que puedan participar los países de América Latina y el Caribe, sin que el nivel de renta sea un factor de inclusión o exclusión, y sea, más bien, apenas un criterio entre muchos otros para definir necesidades y capacidades diferenciadas ante esas agendas. Esos criterios innovadores deberían, en suma, contribuir a una actuación más efectiva en esos ámbitos de acción mediante

instrumentos y políticas de cooperación de carácter horizontal, que integren tanto la cooperación Norte-Sur tradicional como la cooperación Sur-Sur y la triangular. En esa transición, los países de América Latina y el Caribe requieren de una cooperación internacional más avanzada y, al tiempo, han desarrollado la capacidad y la voluntad de implicarse en la cooperación Sur-Sur y la triangular, hasta desarrollar un novedoso papel dual en el sistema de cooperación internacional al desarrollo que debe reconocerse e impulsarse.

La cooperación internacional para el desarrollo tiene que evolucionar para poder enfrentar cabalmente el panorama socioeconómico más complejo que aquí se ha descrito. Ha de promover procesos de desarrollo impulsados nacionalmente y plantea que los países participen como iguales en el intercambio de conocimientos y aprendizajes. También construye sobre las capacidades de cada país y crea nuevas para impulsar reformas nacionales y globales, y apoya la AOD como catalizador para conseguir más y distintas fuentes de financiación. En el caso que nos ocupa, a la par que asegura una vinculación continua con países en la región de todos los niveles de desarrollo, la cooperación internacional ayuda a crear condiciones internas que llevarán a los países de América Latina y el Caribe a conseguir los ODS.

Esto implica que la cooperación internacional adopte el papel de facilitador para responder a las necesidades de las economías y sociedades en transición de distintas formas. Primero, permitiría a los países de todos los niveles de ingreso construir y participar en pie de igualdad en asociaciones de política pública. Esto no solo es legítimo, sino que también es beneficioso para atender preocupaciones compartidas de manera más eficaz y asegurar que la naturaleza multidimensional y global de muchos retos de desarrollo reciba las respuestas necesarias. En segundo lugar, pondría a las estrategias nacionales en el centro y fortalecería las capacidades internas de los países, y también podría ayudarles a desempeñar un papel activo en la agenda global. Tercero, podría incluir un conjunto más amplio de herramientas para la cooperación internacional basados en la pericia y el conocimiento experto de una amplia variedad de actores promoviendo un enfoque de “gobierno al completo” (*whole of government*) (OECD/CAF/ECLAC/European Commission, 2019: 22). El conjunto de herramientas incluiría instrumentos para llevar a cabo más cooperación técnica, tales como intercambio de conocimientos, diálogos multilaterales de política pública, construcción de capacidades, acceso a la tecnología y cooperación en ciencia, tecnología e innovación. Para el sistema internacional de cooperación para el desarrollo, la experiencia de la cooperación española ofrece muchos ejemplos positivos, éxitos y lecciones valiosas en esa lógica

La propia UE y sus Estados miembros así lo han entendido y por eso han adoptado un Consenso Europeo de Desarrollo renovado. Se trata, no obstante, de un primer paso, que deberá concretarse en el nuevo MFP 2012-2027 y el VDCI. El CED, como estrategia general de desarrollo y de carácter declarativo, no detallaba el contenido de esa relación ni se pronunciaba sobre la “graduación”, pero dio el banderazo de salida para un amplio proceso de deliberación y definición de esas agendas. Como se ha indicado, el IVDCI abre oportunidades, aunque limitadas, para establecer formas avanzadas de asociación con los países de América Latina y el Caribe y hacer realidad el “compromiso innovador” que reclama el CED con los países en desarrollo más avanzados en esta región. Para lograrlo, es importante que, en las negociaciones pendientes, el nuevo instrumento tenga un claro anclaje y orientación hacia la Agenda 2030 —en particular en cuanto al FEDS+ y el PEIE—, sin que su naturaleza de instrumento de cooperación al desarrollo se diluya en otras prioridades de la acción exterior de la UE ni se reduzca a ser, en nombre de la “flexibilidad”, un instrumento para gestionar crisis *ex-post* a golpe de talonario, y que asegure una financiación suficiente para América Latina y el Caribe, tanto mediante la AOD como de mecanismos de financiación combinada. Una vez aprobado el nuevo instrumento, su programación de la cooperación regional y temática deberá definir el alcance concreto de ese “compromiso innovador” con los PRM que demanda el CED, de forma que la política de desarrollo de la UE pueda

atender la diversidad de agendas de desarrollo que plantea la particular situación de transición de América Latina y el Caribe.

El desarrollo en transición, como concepto impulsor de nuevas formas de cooperación internacional para el desarrollo, puede servir para replantear y fortalecer las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe, con el fin de que ambas regiones puedan, a su vez, enfrentar de mejor manera los desafíos locales, nacionales, regionales y mundiales. No se puede soslayar que ambas regiones tienen un papel clave en la agenda multilateral y que su contribución al cumplimiento de la Agenda 2030 es decisiva.

Esas nuevas formas de cooperación serán beneficiosas para dar un nuevo impulso a la asociación entre la UE y América Latina y el Caribe en el escenario internacional actual. “En sus relaciones bilaterales [y birregionales], la UE y América Latina y el Caribe deben buscar maneras de complementarse y de trabajar en conjunto para promover el crecimiento incluyente, no solo mediante estrategias tradicionales de cooperación para el desarrollo, sino también impulsando la cooperación internacional en materia de bienes públicos globales y desafíos mundiales, comercio e inversión e intercambio interregional de conocimientos” (CEPAL/OCDE, 2018: 32). No habrá manera de hacer frente a retos de índole global como el cambio climático, la migración, el comercio, la seguridad, el cambio tecnológico acelerado o el futuro del trabajo, fundamentales para alcanzar la Agenda 2030, si no se suman esfuerzos en esa dirección.

Referencias bibliográficas

- ABELES, M., y VALDECANTOS, S. (2016): *Vulnerabilidad externa en América Latina y el Caribe. Un análisis estructural*, Serie Análisis y Perspectivas n° 47, Buenos Aires, CEPAL.
- AGCI-PNUD (2017): *Primer análisis del impacto de la graduación de Chile*, Santiago de Chile, AGCI (diciembre).
- ALCAIDE, J. (2018): “Instrumentos y facilidades financieras de la acción exterior de la Unión Europea. Situación actual y propuesta de reforma para el período 2021-2027”, *Boletín Económico de ICE* n° 3104 (octubre).
- ATTRIDGE, S, y ENGEN, L. (2019): *Blended finance in the poorest countries. The need for a better approach*, Londres, Overseas Development Institute (ODI) (abril).
- BANCO MUNDIAL (2014): *Social gains in the balance: a fiscal policy challenge for Latin America and the Caribbean*, Washington, World Bank.
- (2015): *The State of Social Safety Nets 2015*, Washington, World Bank.
- BÁRCENA, A. (2017): Intervención verbal en el seminario “Next Steps for Development in Transition”, organizado por el Centro de Desarrollo de la OCDE, CEPAL y la Comisión Europea, Bruselas (mayo).
- BILAL, S. (2019): “Leveraging the next EU budget for sustainable development finance: the European Fund for Sustainable Development Plus (EFSD+)”, *ECDP Discussion Paper* n° 243, Maastricht, ECDP (febrero).
- BOSSUYT, J. (dir.) (2017): *Coherence Report – Insights from the External Evaluation of the External Financing Instruments*, Bruselas, European Commission.
- CASTILLEJO, C., GAVAS, M., Di Ciommo, M., Sayós Monràs, M. y Jeijzer, N. (2018a): “The European Union’s next Multiannual Financial Framework: prospects and challenges for EU development cooperation”, ETTG publication (marzo).
- CASTILLEJO, C., KEIJZER, N., CHMIEL, O., DI CIOMMO, M., JOKELA, J., LUNDGAARDE, E., OLIVÍ, I., PEREZ, A., THIJSEN, S., VAILLE, J., VÉGH, Z. y VENTURI, B. (2018b): “Financing EU external action. Understanding member state priorities”, ETTG publication (diciembre).
- CEPAL (2018): *The challenges facing Latin America and the Caribbean regarding financing for the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/TS.2018.26.

- (2019a): *Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/FDS.3/3.
- (2019b): *Conclusiones y recomendaciones acordadas entre los gobiernos reunidos en la tercera reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre Desarrollo Sostenible*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/FDS,3/4 (26 de abril).
- CEPAL/OCDE (2018): *Nuevos desafíos y paradigmas. Perspectivas sobre la cooperación internacional para el desarrollo en transición*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/PUB.2019/16.
- CHADWICK, V. (2019): “European Parliament demands more ambitious aid budget” (28 de marzo), [disponible en devex.com/news/european-parliament-demands-more-ambitious-aid-budget-94580].
- COMISIÓN EUROPEA (2007): *Código de conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo*, Bruselas, COM(2007) 72 final (28 de febrero).
- (2011a): *Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones*, Bruselas, COM(2011) 637 final (13 de octubre).
- (2011b): *Global Europe: A New Approach to financing EU external action. Joint Communication to the European Parliament and the Council*, Bruselas, COM(2011) 865 final (7 de diciembre).
- (2011c): *The Multiannual Financing Framework: The Proposals on External Action Instruments*, Bruselas, Comisión Europea, memo/11/878 (7 de diciembre).
- (2016a): *Synopsis report summarizing the main results of the consultation of the new European Consensus of Development*, Documento de trabajo de la Comisión, SWD(2016) 389, Bruselas, Comisión Europea (22 de noviembre).
- (2016b): *Assessing the 2005 European Consensus on Development and accompanying the initiative “Proposal for a new European Consensus on Development”*, Documento de trabajo de la Comisión, SWD(2016) 387, Bruselas, Comisión Europea (22 de noviembre).
- (2016c): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo y al Banco Europeo de Inversiones sobre la creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración*, Bruselas, COM(2016) 385 final (7 de junio).
- (2016d): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, el Banco Central Europeo, el Comité Económico y Social Europeo, el Comité de las Regiones y el Banco Europeo de Inversiones. Reforzar las inversiones europeas a favor del empleo y el crecimiento: hacia una segunda fase del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas y un nuevo Plan Europeo de Inversiones Exteriores*, Bruselas, COM(2016) 581 final (14 de septiembre).
- (2018): *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional*, Bruselas, COM(2018) 460 final.
- COMISIÓN EUROPEA/ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD (2019): *Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común*, Bruselas, JOINT(2019) 6 final (16 de abril).
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2017a): “The Council adopts a new European Consensus on Development”, Press Release 271/17, Bruselas, Council of the EU (19 de mayo).
- (2017b): “Joint statement on the adoption of the new European Consensus on Development”, Press Release 339/17, Bruselas, Council of the EU (7 de junio).
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2018): *Informe 2018*, Santiago de Chile.
- DI CIOMMO, M. y SAYÓS M. (2018): “Sailing new waters in international cooperation. On the way of framing future EU engagement with more advanced developing countries”, *ECDPM Discussion Paper* n° 224, Maastricht, ECDPM (marzo).
- EUROPA PRESS (2017): “Los 28 aprueban nuevo marco para ayuda al desarrollo, que condiciona una parte a cooperación en repatriaciones”, *Expansión/Europa Press* (19/05/2017), [disponible en <http://www.europapress.es/internacional/noticia-28-aprueban-nuevo-marco-ayuda-desarrollo-condiciona-parte-cooperacion-repatriaciones-20170519175248.html>].

- EUROPEAN COMMISSION (2018): *A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends*, (COM(2018) 321 final) (2 de mayo).
- EUROPEAN PARLIAMENT (2019): *Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*, COM(2018) 0460, Ponentes: Pier Antonio Panzeri, Cristian Dan Preda, Frank Engel, Charles Goerens, Bruselas, Parlamento Europeo, A8-0173/2019 (11 de marzo).
- FIORAMONTI, L. (2016): "A Post-GDP World? Rethinking International Politics in the 21st Century", *Global Policy*, vol. 7, n^o 1, pp. 16-24.
- FOXLEY, A. y SOSSDORF, F. (2011): "Making the transition from Middle Income to Advanced Countries", *The Carnegie Papers*, Washington D.C. (septiembre).
- GAVAS, M. y TIMMIS H. (2019): "The EU's Financial Architecture for External Investment: Progress, Challenges and Options", *CGD Policy Paper* n^o 136, Washington D.C., Center for Global Development (enero).
- HERRERO, A., SHERRIFF, A., DI CIOMMO, M. y THIJSSSEN, S. (2018): "How to spend €89.2 billion: early developments in international cooperation programming", *ECDPM Discussion Paper 235*, Maastricht, ECDPM (noviembre).
- IOANNIDES, I. (2018): *EU external financing instruments and the post-2020 architecture. European Implementation Assessment*, European Parliament Research Service PE 615.636, Bruselas, Parlamento Europeo (febrero).
- JONES, A., DI CIOMMO, M., SAYÓS MONRÁS, M., SHERRIFF, A. y BOSSUYT, J. (2018a): "Aiming high or falling short? A brief analysis of the proposed future EU Budget for external action", *ECDPM Briefing Note 104*, Maastricht, ECDPM (septiembre).
- JONES, A., DE GROOF, E. y KAHILUOTO, J. (2018b): "Governing a new broad instrument for EU external action: the ins and outs of the institutional power struggle", *ECDPM Briefing Note 107*, Maastricht, ECDPM (diciembre).
- KHARAS, H. *et al.* (2014): *Financing the post-2015 Sustainable Development Goals*, Londres, Overseas Development Institute (ODI).
- MARSHALL, P. y KLINGEBIEL, S. (2019): "Populism: consequences for global sustainable development", *DIE Briefing Paper 8/2019*.
- MESA, M. (2017): "Paz y derechos humanos en el nuevo Consenso Europeo de Desarrollo", *Temas para el Debate* n^o 272 (julio), pp. 32-35.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN (2018): "Proyecto posición MAEUEC sobre Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI), dentro de la Rúbrica VI sobre acción exterior UE (2018)", Documento de trabajo interno, MAEUEC (septiembre).
- OECD/CAF/ECLAC/European Commission (2019): *Latin American Economic Outlook (LEO) 2019. Development in Transition*, [disponible en: <https://doi.org/10.1787/g2g9ff18-en>].
- PARLAMENTO EUROPEO (2017): *Informe sobre la revisión del Consenso Europeo de Desarrollo*, Ponentes: Bogdan Brunon Wentz y Norbert Neuser, Comisión de Desarrollo (2016/2094(INI)), A8-0020/2017 (1 de febrero).
- PEREIRA, J. (2017): "Blended finance; what is, how it works and how it is used", *Research Report*, Oxfam/Eurodad, febrero.
- PINYOL-JIMÉNEZ, G. (2017): "Migraciones, desarrollo y cooperación: el 'palo y la zanahoria' en el marco Europa-África", *Temas para el Debate* n^o 272 (julio), pp. 29-31.
- PRIZZON, A. y ENGEL, L. (2019): *Exit from aid. An analysis of country experiences*, Londres, Overseas Development Institute (ODI) (abril).
- SAGASTI, F. (2013): "From graduation to gradation in development finance", *Development Progress Blog*, Overseas Development Institute (ODI) (13 de diciembre).
- SANAHUJA, J. A. (2014): "El desarrollo global y el ascenso de los países emergentes: retos para la coope-

- ración de la Unión Europea”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 108, monográfico “La Unión Europea y el orden mundial: adaptación o atrincheramiento” (diciembre), pp. 67-93.
- (2016a): “La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y “diplomacia de chequera”, en Mesa, M. (coord.): *Retos inaplazables en el sistema internacional. Anuario 2015-16*, Madrid, CEIPAZ, pp. 71-105.
 - (2016b): “Introducción: América Latina en un cambio de escenario. De la bonanza de las *commodities* a la crisis de la globalización”, en *Pensamiento Propio* nº 44, año 21, (julio-diciembre), monográfico “De la bonanza a la crisis de la globalización”, pp. 13-25.
 - (2018): “La Estrategia Global y de Seguridad de la Unión Europea: narrativas securitarias, legitimidad e identidad de un actor en crisis”, *ICEI Working Papers* DT 01/18.
 - (2019): “Malestar democrático y retos de la crisis de la globalización”, en Sahagún, F. (coord.): *Panorama Estratégico 2019*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Ministerio de Defensa, pp. 205-246.
- SANAHUJA, J. A., Tezanos, S. (dirs.), Kern, A. y Perrotta, D. (2015): *Más allá de 2015: perspectivas y propuestas para la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, Hamburgo, Fundación EU-LAC, [disponible en <https://eulacfoundation.org/en/documents/beyond-2015-perspectives-and-proposals-development-cooperation-between-european-union-and>].
- SHERRIFF, A., DI CIOMMO, M. y JONES, A. (2019): “First thoughts on the European elections and development policy”, *ECDPM blog* (27 de mayo).
- STEVENS, C. (2012): “The proposed new GSP: turning away from multilateralism”, en VV.AA.: *The Next Decade of EU Trade Policy: Confronting Global Challenges?*, Londres, Overseas Development Institute (ODI), pp. 22-23.
- SUMNER, A. (2012a): *Where Do The World’s Poor Live? A New Update*, IDS Working paper nº. 293, Sussex, Institute for Development Studies (IDS) (junio).
- (2012b): *Where Will the World’s Poor Live? An Update on Global Poverty and the New Bottom Billion*, CGG Working paper nº 305, Washington D.C., Center for Global Development (septiembre).
- SUMNER, A. y TEZANOS, S. (2012): *Beyond Low- and Middle-Income Countries: What if There Were Five Clusters of Developing Countries*, IDS Working Paper nº 404, Sussex, Institute for Development Studies (IDS) (septiembre).
- TEZANOS, S. y MADRUEÑO, R. (2017): “Más allá de la ¿graduación?: la Agenda 2030 y el nuevo Consenso Europeo de Desarrollo”, *Temas para el Debate*, nº 272 (julio), pp. 26-28.
- TEZANOS, S. (2019): “América Latina y el Caribe en la Agenda 2030: una clasificación del desarrollo sostenible compatible con los ODS y el “desarrollo en transición”, Fundación Carolina, *Documentos de Trabajo* 5/2019, Madrid, Fundación Carolina.
- UNIÓN EUROPEA (2006): *Declaración Conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada “El Consenso Europeo en materia de Desarrollo”*. DO C/46 1-19, 24 de febrero.
- (2016): *Una visión común, una actuación conjunta: una Unión Europea más fuerte. Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*, Bruselas, Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).
- UNITED NATIONS (2018): *Financing for Sustainable Development Report 2018*, Nueva York, Inter-agency Task Force on Financing for Development.



Fundación Carolina, junio 2019

Fundación Carolina
C/ Serrano Galvache, 26. Torre Sur, 3ª planta
28071 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
[@Red_Carolina](https://twitter.com/Red_Carolina)

ISSN-e: 1885-9119

DOI: <https://doi.org/10.33960//issn-e.1885-9119.DT08>

Cómo citar:

Sanahuja, J.A. y Ruiz Sandoval, É. R. (2019): “La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina: políticas de cooperación en una región de ‘desarrollo en transición’”, *Documento de Trabajo* nº 8 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

