

Pensamiento *Iberoamericano*

Revista de la Secretaría General Iberoamericana

3ª ÉPOCA / 01 / 2019

Los desafíos de las economías latinoamericanas



Secretaría General
Iberoamericana
Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Editada por



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Paseo de Recoletos, 8
28001 Madrid, España.
Teléfono: (+34) 915 901 980
info@segib.org

Síguenos en



www.somosiberoamerica.org/pensamiento-iberoamericano/

Tel.: (+34) 912 444 757

Con la colaboración de



© Secretaría General Iberoamericana

© de los textos
Sus autores

Pensamiento Iberoamericano no asume necesariamente como propias las opiniones expresadas por los autores que en ella colaboran.

Diseño y maquetación
Red Monster Studio S.L.
www.redmonster.es

Depósito Legal: M-36222-2016
ISSN: 0212-0208

Órganos de Gobierno

Patronato

Presidenta

Rebeca Grynspan / Secretaría General Iberoamericana

Auditoría Superior del Estado de Puebla

Casa de América

CEPAL

FLACSO

FMI (Departamento del Hemisferio Occidental)

Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla (IAP Puebla) /

OCDE

OEA

PNUD (América Latina y Caribe)

Real Instituto Elcano

Universidad Tecnológica de Puebla

Consejo editorial

Manuel Alcántara, José Antonio Alonso, Jordi Bacaria, Renato Baumann, Paulina Beato, Adrián Bonilla, Gerardo Caetano, Guillermo Calvo, José Carreño, Rosa Conde, Pedro Dallari, M^a Lourdes Dieck, Joaquín Estefanía, Nancy Gomes, Miguel Hakim, Carlos Heredia, Ana Paula Laborinho, Marta Lagos, Juan Pablo de Laiglesia, Roberta Lajous, Celia Lessa Kerstenetzky, Augusto López Claros, Nora Lustig, José Luis Machinea, Carlos Malamud, José Antonio Ocampo, María Salvadora Ortiz, Félix Peña, Miguel Ángel Pérez, Liliana Rojas, Francisco Rojas, Gert Rosenthal, José Antonio Sanahuja, Ana Sojo, Juan Triana, Alberto Van Klaveren, David Villanueva Lomelí.

Consejo universitario

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Universidad de Buenos Aires (UBA)

Universidad de los Andes

Universidad de Chile

Universidad de Salamanca

Universidad Pontificia de Comillas

Director: Enrique V. Iglesias

Editora: Cristina Manzano

Sumario

Insertos en una cambiante realidad global

Enrique V. Iglesias

6

1

Crecimiento y desarrollo

11

La trampa de los países de ingreso medio y los nuevos modelos de cooperación

> La trampa de los países de ingreso medio: desafíos para la cooperación

Alejandro Foxley

13

> La Agenda 2030, la UE e Iberoamérica: estrategias de cooperación para un “desarrollo en transición”

José Antonio Sanahuja

24

Las políticas de productividad

> El desacoplamiento entre el crecimiento de los salarios y la productividad

Paulina Beato

39

Las nuevas fronteras de la tecnología: la digitalización

> La integración en la era del postcontenedor

Gustavo Beliz

59

> Iberoamérica ante el rápido cambio tecnológico y la Nueva Globalización

José López Portillo

67

La inserción internacional de América Latina en las nuevas realidades

> En busca de una estrategia de inserción internacional para América Latina

Michael Shifter y Bruno Binetti

77

> El posicionamiento de Latinoamérica en el mundo de hoy

Susana Malcorra

86

2	<i>Sostenibilidad</i>	93
>	América Latina y el Caribe en la economía verde y azul Eugenio Díaz-Bonilla	94
>	El futuro de las ciudades Manuela Carmena	106



La Agenda 2030, la UE e Iberoamérica: estrategias de cooperación para un “desarrollo en transición”



José Antonio Sanahuja*
UCM y Fundación Carolina

El “ascenso” de los países de América Latina a la categoría de renta media-alta introduce importantes desafíos a la hora de atender las diversas realidades del desarrollo y de adaptarse a los objetivos de la Agenda 2030.

El Consenso Europeo de Desarrollo de 2017: adaptación a la Agenda 2030

En junio de 2017 la Unión Europea (UE), con una declaración conjunta del Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión y los Estados miembros, adoptaron formalmente la nueva versión del “Consenso Europeo de Desarrollo” (CED)¹.

El CED no define las prioridades, objetivos, instrumentos o criterios

* Catedrático de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid, y director de la Fundación Carolina (sanahuja@cps.ucm.es). El autor agradece los comentarios de Rebeca Grynspan y María Salvadora Ortiz. Este artículo no refleja ninguna posición institucional, y solo el autor es el responsable de su contenido.

1. La primera versión del CED se formuló en 2002, tras la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en 2001, y fue ampliamente revisada en 2005: Unión Europea, “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 sobre desarrollo”, Diario Oficial de la Unión Europea C/46 1-19, de 24 de febrero, 2016.

La versión actual en: Unión Europea, “Declaración conjunta del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión “El nuevo Consenso Europeo de Desarrollo: nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro”, Bruselas, Diario Oficial de la Unión Europea, C/210/1-24, de 30 de junio, 2017.

de elegibilidad y/o de asignación de la ayuda al desarrollo, sea para los Estados miembros, o para la política cooperación de la UE como tal. Pero eso no lo hace menos importante. Más bien al contrario. Es una herramienta del proceso de “europeización” de las políticas de cooperación de los Estados miembros para dotarlas de principios, valores y estrategias comunes con las de la UE, para “actuar unidos en el marco de la UE”.

La revisión del CED se justifica a partir de los importantes cambios que se han producido en la agenda global de desarrollo y en la propia acción exterior de la UE. En cuanto a los cambios en la UE, incide la amplia redefinición de su acción exterior con la adopción, en 2016, de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad (EUGS)², que reconoce la existencia de un entorno más inestable en la vecindad y el Mediterráneo que requiere de mayor atención.

Respecto a los cambios globales, la primera y más importante razón es la adopción de la Agenda 2030 y, en ese marco, la agenda de acción de Addis Abeba, y el ODS 17 para el establecimiento de la alianza mundial

para una cooperación al desarrollo eficaz. El CED también respondería a las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad, y la creciente diversidad del mundo en desarrollo. En particular, un escenario en el que la pobreza extrema, además de los países más pobres de África al sur del Sahara, también se ubica en países de renta media (PRM), y en el que existe un gran número de Estados frágiles y en conflicto. Todo ello justifica la necesidad de enfoques diferenciados. Finalmente, se destaca la creciente tensión que afecta a los bienes públicos globales (clima, agua, océanos y recursos pesqueros...) y la presencia de nuevos actores de desarrollo, y en particular el sector privado.

La Agenda 2030 pone en cuestión la política de desarrollo de la UE del periodo presupuestario y de programación 2014-2020, centrada en los ODM y su agenda de pobreza extrema, que condujo a “graduar” a muchos países de renta media-alta y, con ello, a suprimir la ayuda bilateral³. La Agenda 2030 ha definido metas más amplias y transformadoras, de carácter universal, asumiendo que el desarrollo no es ya una agenda limitada a países pobres y la pobreza extrema.

2. *Unión Europea, 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), 2016.*

3. *En este artículo el término “graduación” se utiliza para referirse al momento en el que un país deja de ser considerado receptor de ayuda y/o elegible como receptor una vez alcanza un determinado nivel de renta per cápita. Aunque la UE estableció sus propios criterios de graduación para la ayuda bilateral, es en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) donde se establece cuándo un país es graduado y la ayuda que recibe ya no es computable como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).*

Con ello, tanto el CED de 2005 como las prioridades y estrategias de la cooperación de la UE —en particular, la práctica de la “graduación”— quedaban desactualizadas y necesitadas de una amplia revisión.

El nuevo Consenso Europeo de Desarrollo (CED) supone una visión integral del desarrollo sostenible.

El nuevo CED supone una visión integral del desarrollo sostenible y el reconocimiento de las interrelaciones entre el desarrollo, la paz y seguridad, la migración, el medio ambiente y el clima, así como los denominados “elementos transversales”, tales como: juventud, igualdad de género, movilidad y migración, energía sostenible y cambio climático, inversión y comercio, buena gobernanza, democracia, Estado de Derecho y derechos humanos, conforme al ODS 16, y en particular instituciones participativas, transparentes y que rindan cuentas, atajando la corrupción. Con el nuevo CED también se pretende establecer relaciones “a medida”, más adaptadas a la diversidad de situaciones y actores de desarrollo: aunque la ayuda seguirá centrándose en los países más pobres y vulnerables, para los más avanzados se propone una gama más amplia de herramientas de cooperación, por ejemplo, a través del comercio y el intercambio de conocimientos y la asistencia técnica.

El nuevo CED marca una “hoja de ruta” para dar respuesta a estas exigencias mediante la reforma de la política de desarrollo. Como se ha señalado, el modelo actual aún es tributario de la anterior agenda de desarrollo definida por los ODM, y aún hoy pueden encontrarse trazas del modelo tradicional de relaciones Norte-Sur que dio origen a la política de desarrollo de la UE.

El primero de esos desafíos concierne a la coordinación y complementariedad de una política de desarrollo que reúne a 29 actores —Estados miembros e instituciones de la UE—, por ser éste un ámbito de competencias compartidas. Un segundo desafío radica en la coherencia de políticas para el desarrollo (CPD). El vínculo entre comercio y desarrollo, por ejemplo, sigue siendo un asunto difícil de abordar para una UE reacia a hacer las concesiones necesarias para lograr un acuerdo equilibrado en la Ronda Doha de la Organización Mundial de Comercio, que con propuestas como el TTIP ha puesto en cuestión el régimen comercial multilateral, y en la que el ascenso de la extrema derecha supone presiones proteccionistas adicionales.

El tercer reto afecta a los recursos a movilizar. Salvo para algunos Estados miembros, no se cumplió el objetivo de alcanzar el 0,7% del PIB de la UE-15 para 2015, acordado en 2002. Ante la Agenda 2030 la UE ha renovado ese compromiso, que no puede diferirse más. Este reto es aún más perentorio

para países que recortaron mucho su AOD, como España, dejando una política de cooperación sin apenas recursos, declarativa, y a la postre irrelevante. Ahora bien, ante los ingentes requerimientos de inversión del mundo en desarrollo, la ayuda no sería suficiente incluso si se alcanzara ese 0,7%. El CED, asumiendo la Agenda de Addis Abeba, propone movilizar más recursos, públicos y privados. Ello implica promover un mayor ahorro interno, reforzando los sistemas fiscales y la inversión pública; hacer frente a la corrupción y al desvío de recursos que suponen los flujos ilícitos; e incentivar la inversión privada. Ya en 2016 se propuso un ambicioso Plan Europeo de Inversiones Exteriores, vinculado al Plan Juncker para la propia UE, con un brazo financiero, el llamado Fondo Europeo para el Desarrollo Sostenible (FEDS), y el Fondo de Garantías para la Acción Exterior. Se trata de mecanismos innovadores, pero aún poco definidos para asegurar el alineamiento de la inversión privada con las metas nacionales y globales de desarrollo⁴.

El Consenso, en este ámbito, también plantea la necesidad de “nuevas asociaciones de desarrollo” adaptadas a las particulares necesidades de cada

país, dejando atrás el planteamiento reduccionista por el que los países de renta media-alta eran “graduados” como receptores de ayuda bilateral y de las preferencias comerciales del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Si la Agenda 2030 es universal, y no sólo 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 en que también empiezan a ser proveedores de cooperación Sur-Sur y posibles partícipes de cooperación triangular.

Ello supone un planteamiento más amplio que combine la ayuda al desarrollo tradicional con otros mecanismos de movilización de recursos, de manera que la UE y sus Estados miembros se impliquen en formas más innovadoras de financiación para el desarrollo (por ejemplo, financiación combinada o *blending* y garantías de inversión), que potencien las inversiones del sector privado y movilicen recursos nacionales adicionales para el desarrollo. En relación a estos últimos, se señalan el fraude fiscal, la evasión fiscal y los flujos financieros ilícitos, así como la mejora de los sistemas fiscales y de financiación de la protección social.

4. Gavas, M. y Timmis, H., “The EU’s Financial Architecture for External Investment: Progress, Challenges, and Options”, Washington, Center for Global Development, CGD policy Paper n° 136, enero, 2019; Attridge, S. y Engen, L., Blended finance in the poorest countries: the need for a better approach, Londres, Overseas Development Institute, abril, 2019.

Sin embargo, 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, los 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, reacia a buscar fórmulas innovadoras de cooperación —incluyendo la cooperación triangular— con esos países, más adaptadas tanto a sus mayores capacidades, como a sus particulares agendas de desarrollo.

América Latina y la política de desarrollo de la UE: ¿más allá de la “graduación”?

El periodo de vigencia de los ODM ha dejado logros importantes en materia de reducción de la pobreza, en parte atribuibles a la acción colectiva, el multilateralismo eficaz y la cooperación internacional, y en parte derivados del ascenso de los países emergentes, propiciado por un ciclo favorable de crecimiento impulsado por la globalización. Es importante destacar esos dos vectores de progreso humano, ahora que tanto la globalización como su gobernanza multilateral están en

crisis, 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 periodo, además, ha supuesto importantes cambios en las geografías del desarrollo, la pobreza y la desigualdad. Muchos países pobres han ascendido a la categoría de países de renta media (PRM), y dentro de ésta, de la renta media-baja, a la renta media-alta, lo que es un indicador de éxito. Sin embargo, muchos de ellos siguen teniendo grandes contingentes de pobreza extrema, y a menudo la desigualdad sigue siendo muy alta, como ocurre en América Latina y el Caribe⁵.

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 políticas, o establecer criterios de elegibilidad para el acceso a la financiación externa. La métrica del PIB per cápita y los distintos niveles de renta son más un principio normativo e instrumento de gobernanza y poder, que un mero criterio de clasificación funcional⁶. Este indicador no permite orientar los acuerdos para la gobernanza del sistema internacional,

5. Sumner, A., Where Do The World's Poor Live? A New Update, *Sussex: Institute for Development Studies (IDS), working paper n° 293, junio 2012*; Sumner, A., Where Will the World's Poor Live? An Update on Global Poverty and the New Bottom Billion, *Washington DC: Center for Global Development, working paper n° 305, septiembre 2012*; Tezanos, S. y Madrueno, R., “Más allá de la ¿graduación?: la Agenda 2030 y el nuevo Consenso Europeo de Desarrollo”, *Temas para el Debate n° 272, julio 2017, pp. 26-28*.

en particular, para la agenda del desarrollo global. 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.

América Latina se enfrenta al riesgo de caer en una “trampa de ingresos medios” interconectada.

Hay que recordar que en muchos casos los avances que ha registrado América Latina y el “ascenso” de estos países a la categoría de renta media-alta se ha producido como resultado de un súper-ciclo de materias primas excepcional más que de un proceso de desarrollo regular y más equilibrado. Ese ciclo ha significado pocos avances en la calidad de las políticas públicas, en ámbitos como la (in)seguridad ciudadana, la rendición de cuentas, la transparencia o la lucha contra la corrupción. Al terminar ese ciclo, aumentó la vulnerabilidad externa —comercial,

financiera, y en cuanto a avances sociales— de muchos países de una región que está ahora más expuesta a riesgos globales, económicos, de gobernanza, o los derivados del cambio climático⁷. Vulnerabilidad significa riesgos de reversibilidad. 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 como se indicó, oculta esas problemáticas específicas. Como señaló Alicia Bárcena⁸, ironizando a partir del término “graduación”, por ser paternalista y condescendiente, en América Latina hay países que se “gradúan” con una educación incompleta y que, sin embargo, son lanzados a un sistema internacional desigual y asimétrico, en riqueza y poder, con serias carencias en su formación. América Latina, en suma, se enfrenta al riesgo de caer en una “trampa de ingresos medios” interconectada, y parece estar pagando el alto coste de no haber aprovechado la bonanza de exportación para mejorar la productividad, diversificar las economías, y reformar las políticas públicas para impulsar el crecimiento, que habrían sido más factibles en el periodo de bonanza exportadora⁹.

6. Fioramonti, L., “A Post-GDP World? Rethinking International Politics in the 21st Century”, *Global Policy*, vol. 7 n° 1, pp. 16-24, 2016.

7. Sanahuja, J. A., “Introducción: América Latina en un cambio de escenario. De la bonanza de las commodities a la crisis de la globalización”, en *Pensamiento Propio* n° 44, año 21, julio-diciembre 2016, monográfico “De la bonanza a la crisis de la globalización”, pp. 13-25.

8. Bárcena, A. 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, 18 de mayo, 2017.

9. CEPAL/OCDE, Nuevos desafíos y paradigmas. Perspectivas sobre la cooperación internacional para el desarrollo en transición, Santiago de Chile, CEPAL, LC/PUB.2018/16, 2018.

Dentro de los llamados “países de renta media”, en los que se encuentra la mayor parte de América Latina y el Caribe, existe una evidente heterogeneidad de situaciones de desarrollo, y no es menor la que se da en los países de renta media-alta que han sido “graduados” como receptores de AOD por parte de muchos donantes, incluyendo la UE. En la revisión de la lista del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE de 2018, por primera vez habrá países latinoamericanos “graduados” (Chile y Uruguay). La financiación concesional que reciban ya no podrá ser contabilizada como AOD por parte de los donantes, lo que lógicamente supone un fuerte desincentivo para que sea otorgada. El Instrumento de Cooperación al Desarrollo (DCI) que aún rige la mayor parte de la cooperación de la UE se vincula con la lista del CAD, lo que significa que estos países, ya “graduados” de la cooperación bilateral de la UE, también quedarán excluidos de la cooperación regional u horizontal prevista en ese instrumento.

En los procesos de “desarrollo en transición” que atraviesan muchos países de América Latina y el Caribe, una cuestión especialmente problemática es el acceso a la financiación del desarrollo, la tecnología u otros activos. Para estos

países, las necesidades de financiación externa para sostener esos procesos son muy grandes. La “graduación” parte de la premisa de 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 a través de mercados financieros más desarrollados— y de acceder a recursos externos, sean crédito no concesional de los bancos multilaterales de desarrollo, o, sobre todo, de la inversión extranjera directa (IED). Sin embargo, esa premisa no siempre es cierta. De 33 países de América Latina y el Caribe, solo en cinco la IED y/o las remesas son relevantes como fuente de financiación externa, lo que significa que la mayor parte de la región se ve privada de la AOD sin que se hayan modificado las condiciones adversas que aún enfrentan ante las finanzas globales. En el Caribe, subregión en su mayoría de renta media-alta, los indicadores de deuda externa revelan una situación insostenible, y una alta vulnerabilidad financiera. En materia fiscal, por último, existen grandes disparidades: como proporción del PIB, los ingresos fiscales están en muchos casos muy alejados del promedio regional, o del alcanzado por los países de la OCDE; los sistemas impositivos no son progresivos y existen aún tasas elevadas de evasión fiscal¹⁰.

10. CEPAL, 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, 2019, 212-225.*

Sería un contrasentido que la “graduación” actúe como barrera legal o desincentivo institucional para el acceso a financiación externa, sea oficial, o privada.

Además, la “graduación” revela una visión tradicional de la AOD, aún anclada en la tradicional cooperación Norte-Sur, que ve la ayuda como fin en sí mismo, en tanto transferencia de recursos¹¹. Pero la AOD puede ser parte de una “caja de herramientas” con pautas de relación, vinculación y apoyo más amplias en esas fases de desarrollo en transición. Puede 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—; puede ser un catalizador o una palanca para movilizar recursos adicionales, públicos y privados, aunque no tengan carácter concesional, como ya se está haciendo con instrumentos de financiación combinada o *blending*.

La “graduación” adoptada por la UE ha sido cuestionada, de hecho, al no contemplar necesidades de cooperación en los países de renta media 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 que requieren una cooperación más avanzada, que quedaría descartada con la paulatina extinción de la cooperación bilateral¹².

En suma, sería un contrasentido que la “graduación” actúe como barrera legal o desincentivo institucional para el acceso a 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 contribuye a buscar soluciones innovadoras a los problemas del desarrollo que le son propios.

Una contribución para superar estos obstáculos podría ser, por ejemplo, que se contemplen en los nuevos instrumentos de medición (TOSSD)

11. Sanahuja, J. A., “El desarrollo global y el ascenso de los países emergentes: retos para la cooperación de la Unión Europea”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n° 108, monográfico “La Unión Europea y el orden mundial: adaptación o atrincheramiento”, diciembre 2014, pp. 67-93.

12. Sanahuja, J. A., Tezanos, S. (Dirs.), Kern, A. y Perrotta, D., 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, 2015; Di Ciommo, M. y Sayós, M., “Sailing new waters in international cooperation. On the way of framing future EU engagement with more advanced developing countries”, *ECDDPM Discussion Paper n° 224*, marzo, 2018; Tezanos y Madrueño, Op. cit.

que prepara ese Comité. 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 ello 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 periodo de fuertes caídas de su renta per cápita pero tenían una posición de partida evidentemente distinta a la de países en desarrollo. Si en esa encrucijada histórica hubo voluntad política para ese cambio, en la que supone la Agenda 2030 podría haberla también.

“Asociaciones innovadoras” y desarrollo en transición: retos para España y la UE

La necesidad de adaptar y alinear las políticas e instrumentos de cooperación se deriva del propio contenido de la Agenda 2030: a diferencia de los anteriores Objetivos de Desarrollo del Milenio, este documento define una agenda de desarrollo integral y de carácter universal, que, en nombre de la sostenibilidad atañe a todos los países, al margen de su nivel de renta, y

reclama una mayor acción colectiva internacional para la provisión de bienes públicos globales. Sin dejar de reconocer las asimetrías y disparidades aún presentes en cuanto a riqueza, acceso y poder, debiera quedar atrás el paradigma de cooperación Norte-Sur tradicional, centrado en actores estatales y en la distribución de ayuda oficial al desarrollo y/o preferencias comerciales. En ese marco, la definición de políticas de desarrollo y de criterios de elegibilidad basados en niveles de renta no responde a la lógica universal e indivisible de los ODS y la Agenda 2030, más bien la contradice abiertamente. En cambio, se reclama una acción multiactor, multinivel, que implica a todos, en función de sus distintas capacidades y necesidades, y que no deje a nadie atrás. A la luz de estos retos, las políticas de desarrollo y el actual sistema de cooperación internacional al desarrollo requieren de (i) una amplia redefinición en términos de efectividad y relevancia; (ii), de apropiación y representatividad, abriéndose a nuevos actores; (iii), de articulación, asociación y legitimidad.

Así lo han entendido algunos organismos internacionales: CEPAL, por ejemplo, ha propuesto un enfoque de “brechas” de desarrollo, recogiendo las metas de los ODS. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) también se pronunció a favor de una revisión de los criterios de renta de cara a las políticas de

cooperación¹³. También se han propuesto nuevos “conglomerados” de desarrollo basados en indicadores más diversos¹⁴. Por ejemplo, un estudio de la Fundación EU-LAC¹⁵ propuso la elaboración de “taxonomías ODS”, basadas en los cuatro grandes ámbitos de acción de esa Agenda —personas, planeta, prosperidad, y paz y buen gobierno—, para establecer criterios de clasificación o elegibilidad a partir de agrupamientos basados en la Agenda 2030 y sus dimensiones; y en segundo lugar, 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 exclusión, y sea, más bien, un criterio más para definir necesidades y capacidades diferenciadas ante esas agendas.

En esa línea se sitúa el enfoque de “desarrollo en transición” que surge del trabajo conjunto de CEPAL, el Centro de Desarrollo de la OCDE, y la Comisión entre 2017 y 2018 y se refleja en un documento conjunto de octubre de ese año¹⁶. Este enfoque plantea la necesidad de definir el “desarrollo” como un proceso continuo y multidimensional, y avanzar hacia una cooperación internacional más

adaptada a la Agenda 2030, más inclusivo, que no deje a un lado a los países en desarrollo relativamente más avanzados, muchos de ellos en América Latina.

La Cumbre de Antigua Guatemala, centrada en los retos de la Agenda 2030 en la Comunidad Iberoamericana de Naciones, adoptó relevantes acuerdos que reafirman los desafíos de desarrollo específicos de cada país.

Para España, en su doble condición de país iberoamericano y Estado miembro de la UE, esta agenda es particularmente relevante: afecta, en primer lugar, a su política de desarrollo bilateral con América Latina, que sigue siendo una región prioritaria para su acción exterior y para su política de cooperación. Afecta también a su condición de Estado miembro de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, en la que España trabaja con sus pares con una lógica de

13. Ver la *Declaración Especial sobre la cooperación con Países de Renta Media*, adoptada en Belén, Costa Rica, en enero de 2015, y la *Declaración Especial n° 18 sobre países de renta media*, adoptada en *Mitad del Mundo*, Ecuador, en enero de 2016.

14. Sumner, A. y Tezanos, S., “Beyond Low and Middle Income Countries: What if There Were Five Clusters of Developing Countries?”, Sussex, Institute for Development Studies (IDS), IDS working paper n° 404, septiembre, 2012.

15. Sanahuja et al. *Op. cit.*

16. CEPAL/OCDE, *Op. cit.*

cooperación multilateral. Y atañe, por último, a su condición de Estado miembro de la UE, dentro de la cual España ha tratado de promover una política de cooperación y desarrollo adaptada a las especiales condiciones de esa región y a los mecanismos de asociación birregional entre la UE y América Latina.

De hecho, hace ya algo más de una década España impulsó la denominada “doctrina de cooperación con países de renta media”, y planteó para su política de cooperación con América Latina el concepto “ODM-plus” frente a lecturas simplificadoras de los ODM centradas en la pobreza extrema y los países más pobres de África. De igual manera, en el debate en las instituciones de la UE previo a las propuestas de “graduación” para el ciclo presupuestario 2014-2020, España propuso un enfoque más escalonado. Con ello contribuyó a mantener a algunos países latinoamericanos como receptores de cooperación bilateral durante un periodo transitorio, mejorando así la propuesta inicial. La adopción de la Agenda 2030 y la afirmación de su enfoque multidimensional, integrado y universal del desarrollo suponen, en cierta manera, una vindicación de esas propuestas, pero al tiempo obliga a dejarlas atrás y reformularlas, ya que se basaban en las mismas premisas

sobre la clasificación de países por niveles de renta, y no contemplaban ni la multidimensionalidad ni la universalidad de la Agenda 2030.

La Cumbre de Antigua Guatemala, centrada en los retos de la Agenda 2030 en la Comunidad Iberoamericana de Naciones, ha sido un hito importante en este proceso. Esta cumbre adoptó relevantes acuerdos que reafirman los desafíos de desarrollo específicos de cada país. Por otro lado, vindica sus particulares capacidades, esfuerzo y experiencia en cuanto a políticas de desarrollo y de cooperación. Entre ellos destacan los siguientes¹⁷:

- La consideración de la Agenda 2030 como “ventana de oportunidad” para repensar la actual arquitectura de la cooperación internacional, a partir de un enfoque que tenga en cuenta los desafíos y las capacidades de todos los países, y avanzar en un diálogo con la comunidad internacional para definir una nueva arquitectura más inclusiva que contemple esa realidad, y proponga nuevas herramientas y mecanismos de cooperación.
- El reconocimiento del carácter multidimensional del desarrollo, que no puede reducirse a los niveles de renta como criterio de medición o de elegibilidad para recibir asistencia,

17. Ver la Declaración de Guatemala, y los comunicados especiales: a) sobre los desafíos de la cooperación internacional para el desarrollo sostenible desde la perspectiva de los países iberoamericanos; y b) sobre la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur.. CEPAL/OCDE, Op. cit.

asumiendo que los países de renta media siguen enfrentando debilidades y brechas estructurales, para las que sigue siendo necesaria la AOD.

- La necesidad de considerar los efectos negativos de la “graduación” basada en esos criterios a la hora de acceder a oportunidades de cooperación y financiación considerando la multidimensionalidad y carácter universal de la Agenda 2030.
- El requerimiento de que todos los países en desarrollo, al margen de su nivel de renta, puedan recibir apoyo de acuerdo con sus desafíos, vulnerabilidades, brechas estructurales y particulares, incluyendo AOD y otras modalidades de financiación, y de avanzar hacia la definición de criterios inclusivos para acceder a cooperación basados la Agenda 2030 y las condiciones particulares de cada país.
- La reafirmación de la importancia de la cooperación Sur-Sur (CSS) y triangular y su dinamismo, carácter innovador e impacto, como elemento complementario y no sustitutivo de la cooperación Norte-Sur (CNS) para la implementación de la Agenda 2030, así como los esfuerzos que han realizado los países iberoamericanos en su desarrollo, sistematización y fortalecimiento.
- Finalmente, la necesidad de continuar el diálogo sobre el concepto de desarrollo en transición, “en proceso de construcción”, a la hora de revisar

los criterios de medición y asignación de la ayuda y los instrumentos idóneos de cooperación.

La propuesta para la renovación de las relaciones entre la UE y América Latina contempla la promoción de acciones en campos avanzados, como la educación superior, la ciencia y la tecnología, la conectividad en banda ancha, o la tecnología espacial.

Por parte de la UE, la adopción del CED es el primer paso de un proceso de reforma que habrá de definir de manera más precisa instrumentos, recursos, y criterios de actuación. En mayo de 2018 se propuso un nuevo Marco Financiero Plurianual (MFP) para el periodo 2021-2027, con cambios importantes, como la incorporación al presupuesto del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), la simplificación de los instrumentos, y un importante aumento de los recursos para la acción exterior y la cooperación al desarrollo, si bien éste viene impulsado, sobre todo, por los imperativos de estabilidad de la vecindad en el Mediterráneo, y por el control migratorio.

A continuación, la Comisión planteó la propuesta del nuevo Instrumento para la Vecindad, el Desarrollo y la Cooperación Internacional¹⁸ (IVDCI), que sustituye nueve instrumentos financieros para la cooperación vigentes en el periodo presupuestario 2014-2020 y estará dotado con 89.500 millones de euros. Ello supone un aumento en términos reales del 11% respecto a los que sustituye, contando ya con la merma que supondrá el Brexit para el conjunto de los recursos de la UE. El 76% de esos recursos se dirige a programas regionales, el 8% a programas temáticos (derechos humanos, sociedad civil, paz y estabilidad, bienes públicos globales), el 5% a acciones de respuesta rápida, y un 11% se destina a un “colchón” para imprevistos. La aportación para América Latina sufre un importante descenso, de 12% en términos reales, en contraste con el aumento de 7% y 8% respectivamente para África subsahariana y países de la vecindad, y 23% para paz y estabilidad. A ello se suma la exigencia de que el 92% de los fondos del IVDCI sea reportable como AOD.

La propuesta del IVDCI reconoce expresamente que a causa de la

“graduación” adoptada por la UE, los instrumentos anteriores dejaron intencionalmente un “vacío” en la capacidad europea para la cooperación bilateral con países de renta media-alta, y que ello debía subsanarse, dado el carácter universal de la Agenda 2030. En particular, prevé que, ante situaciones de crisis y vulnerabilidad, los países graduados puedan recibir ayuda a través de los programas horizontales de derechos humanos y estabilidad y paz, así como las acciones de respuesta rápida. De igual manera —como novedad importante—, se deja abierta la puerta a trabajar con países en desarrollo más avanzados en acciones de cooperación triangular, y que estos puedan ser destinatarios de acciones del nuevo Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible plus (FEDS+) y la Garantía de Acción Exterior, ambas plenamente integradas en el IVDCI y con cobertura mundial, a través de las cuales se promoverá la movilización de recursos financieros adicionales con operaciones de asistencia técnica a proyectos de inversión, garantías de préstamos e inversión, y financiación combinada o *blending*, en áreas como la infraestructura sostenible o la gestión ambiental, que para América Latina serán aún más importantes que en el pasado¹⁹.

18. Comisión Europea, 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.

19. Bilal, S., “Leveraging the next EU budget for sustainable development finance: the European Fund for Sustainable Development Plus (EFSD+), Maastricht, ECDP Discussion Paper n° 243, febrero, 2019; Gavvas y Timmis, Op.cit.

La propuesta para la renovación de las relaciones entre la UE y América Latina, presentada en abril de 2019, también contempla la promoción de acciones en campos avanzados, como la educación superior, la ciencia y la tecnología, la conectividad en banda ancha, o la tecnología espacial²⁰.

Aunque persisten algunas limitaciones para los países de renta media-alta y los que se gradúen como receptores de AOD, el nuevo marco presupuestario y el IVDCI gana en flexibilidad y posibilidades para concretar el “compromiso innovador” y las “nuevas asociaciones” a medida de cada país que demandan el CED y la Agenda 2030, de forma que la política de desarrollo de la UE pueda atender a la diversidad de realidades de desarrollo que plantea la particular situación de transición de América Latina y el Caribe.

20. Comisión Europea/Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, 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, 2019.