

La Política de Desarrollo de la UE en Tiempos de Poli-crisis

2º Diálogo ETTG sobre la UE y el Desarrollo Global

Julio 2023



Este informe recoge los resultados de un seminario organizado por el Real Instituto Elcano, el German Institute of Development and Sustainability (IDOS) y el European Think Tanks Group. El evento contó con el apoyo del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España, y del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania.

Por: Iliana Olivé (Real Instituto Elcano), María Santillán O'Shea (Real Instituto Elcano), Daniele Fattibene (ETTG), Geert Laporte (ETTG) y Niels Keijzer (IDOS).

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad de sus autores.

MENSAJES CLAVE

- En el contexto actual de complejidad geopolítica creciente, se requiere un enfoque más político para la cooperación internacional y las políticas de desarrollo de la UE. Dicho enfoque debe caracterizarse por cuatro cambios fundamentales: alianzas integrales y orientadas a resultados construidas sobre la equidad y los intereses mutuos; foros internacionales más inclusivos que resulten del reequilibrio de las relaciones de poder globales; búsqueda de formas innovadoras y creativas de apoyar los procesos de transformación locales y el cumplimiento puntual y efectivo con los compromisos de las instituciones de la UE; y capacidad para adaptarse con agilidad al contexto cambiante de la cooperación internacional.
- En respuesta a un mundo cada vez más multipolar y a un Sur Global cada vez más multi-alineado, la UE podría reforzar su identidad y valor añadidos. Principios clave, objetivos centrales y valores como la gobernanza democrática, el Estado de derecho, los derechos humanos, la justicia social, el diálogo económico y social multi-actor y la preservación sostenible y equitativa de los bienes públicos globales deben encontrarse entre los activos fundamentales de la cooperación internacional de la UE. Pero la Unión debería ser consecuente y respetar estos principios y valores de forma consistente, evitando las actitudes condescendientes, la incoherencia de políticas y los dobles raseros.



MENSAJES CLAVE (CONTINUACIÓN)

- La UE debería encontrar un modus vivendi para gestionar su cooperación internacional con un número cada vez mayor de países poco afines en el Sur Global. Acordar estar en desacuerdo para alcanzar acuerdos pragmáticos con estos países resultará inevitable. Las instituciones de la UE deberán equiparse para lidiar con estas realidades políticas de forma que se identifiquen y persigan agendas compartidas sin socavar los valores y la legitimidad europeos.
- En los últimos años, la UE se ha esforzado por mejorar su coordinación y complementariedad internas y con los Estados Miembro, así como por fortalecer la consistencia de los instrumentos e iniciativas de desarrollo europeos (como el NDICI/ Europa Global, Global Gateway, Team Europe...). Sigue habiendo margen de mejora en varias dimensiones: la mayor integración de objetivos de desarrollo, de política doméstica y de política exterior; la conciliación entre la "oferta" de la UE y de sus intereses con las prioridades de los países socios; o la inclusión de importantes aspectos no financieros en la agenda de cooperación internacional de la UE (por ejemplo, acuerdos de comercio, movilidad de la mano de obra, diplomacia pública a través de programas de intercambio educativos y culturales, etc.)
- El impacto de los nuevos instrumentos y herramientas de la UE deberá ser monitoreado y evaluado. Think tanks relevantes tanto en Europa como en el Sur Global tendrán un rol importante que desempeñar para evaluar sistemáticamente los resultados de forma que se maximicen su eficacia e impacto.



INTRODUCCIÓN	4
RECOMENDACIONES	5
1. CONTEXTO GLOBAL: INESTABILIDAD Y POLI-CRISIS	6
2. CONSTRUIR ALIANZAS MÁS SÓLIDAS: ¿CÓMO RECONSTRUIR LA CONFIANZA Y HACER DE LA UE UN SOCIO MÁS ATRACTIVO?	8
3. ADAPTAR LAS HERRAMIENTAS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA UE A LOS NUEVOS DESAFÍOS	10
4. CONCLUSIONES	13
LISTA DE PARTICIPANTES	14



INTRODUCCIÓN

En 2023 se cumplen tres años desde los primeros confinamientos como respuesta a la COVID-19 y uno desde la invasión de Rusia en Ucrania. Al mismo tiempo, se hace cada vez más evidente el empeoramiento de la crisis climática y de otros retos relacionados con la misma. En este contexto de poli-crisis, la política de desarrollo de la Unión Europea (UE) se enfrenta a múltiples desafíos, algunos de ellos existenciales.

Estas crisis interconectadas plantean múltiples retos y limitaciones internas a la UE. Llevan a sus gobiernos a tener que hacer frente a demandas políticamente sensibles, como el aumento de los gastos de defensa, el de los precios de la energía y la inflación. Aunque el 20 de junio la Comisión Europea publicó una propuesta ambiciosa para la revisión del presupuesto de la UE, la campaña electoral de las elecciones al Parlamento Europeo, que empezará próximamente, y la volátil situación política en algunos Estados miembro dificultarán el consenso en los próximos meses. A escala mundial, la UE tiene que adaptarse a un orden geopolítico en transformación e identificar a los socios con los que puede actuar conjuntamente en estas crisis y en foros multilaterales. En este contexto, la política de desarrollo desempeña una baza cada vez más importante para el reposicionamiento de la UE y de sus intereses económicos y geopolíticos y de su política exterior. Esto tiene su reflejo en iniciativas como Global Gateway.

Es evidente que los objetivos de desarrollo han crecido más rápidamente que los medios disponibles. La UE y sus Estados miembro siguen siendo, conjuntamente, el principal donante mundial, aportando más del 40% de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) ¹ mundial y de la financiación internacional para el clima. A pesar de estas inversiones, la UE se enfrenta a grandes dificultades para reforzar su credibilidad y fiabilidad colectivas ante sus socios. Las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Ucrania presentadas en 2022 y 2023 y las dificultades que experimentó la UE para establecer alianzas con el G-77 durante la COP27 muestran que una parte significativa del llamado Sur Global (también denominado "Nuevo Sur" por parte de algunos participantes) no está necesariamente alineada con las prioridades, intereses y agendas políticas de la UE.

Con las elecciones al Parlamento Europeo de 2024 y, posiblemente, los consiguientes cambios de liderazgo, la UE se enfrenta al reto de redefinir su papel como actor de desarrollo mundial, lo que incluye su rol en asuntos globales y de gobernanza multilateral. Es necesaria una visión renovada de la UE acerca de temas tan diversos como el crecimiento inclusivo, la inversión y el empleo, la agricultura sostenible, la paz y la seguridad, la migración y la movilidad, la lucha contra la degradación medioambiental y los impactos climáticos, la gobernanza, las capacidades y la educación, la investigación, la innovación y la economía digital.

En este contexto, el Real Instituto Elcano y el German Institute of Development and Sustainability (IDOS), en cooperación con el European Think Tanks Group (ETTG), organizaron un encuentro de dos días en Berlín, los días 10 y 11 de mayo de 2023, para reflexionar sobre el futuro del papel de la UE como actor global de desarrollo. El encuentro incluyó una sesión abierta al público y un taller a puerta cerrada, y contó con el apoyo del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España, y del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania. El objetivo de esta iniciativa ha sido, por un lado, el de impulsar un replanteamiento de la cooperación internacional de la UE definiendo mejor su valor añadido y sus potenciales aliados internacionales, y por otro, aportar insumos para la presidencia española de la UE que comienza en este mes de julio de 2023.

Este evento se trataba de la segunda edición del **Diálogo anual ETG sobre la UE y el Desarrollo Global**. El primero de estos encuentros se celebró en Madrid en mayo de 2022 y dio lugar a un policy paper del ETG.² Los debates del segundo encuentro, celebrado en Berlín, giraron en torno a tres ejes principales, que se analizan con más detalle en este informe: (1) el contexto mundial: inestabilidad y poli-crisis; (2) la creación de alianzas internacionales y el refuerzo de la confianza, por su parte, en la UE; y (3) la adaptación de las herramientas y los medios de cooperación al desarrollo de la UE a los nuevos retos. Los participantes no sólo identificaron los principales retos, sino que también compartieron sus propuestas para nuevas formas de partenariado, todas las cuales se analizan a continuación.

1. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_4532

2. <https://ettg.eu/wp-content/uploads/2022/07/The-future-of-the-EU-as-a-global-development-actor.pdf>

RECOMENDACIONES

Los organizadores de este diálogo y autores de este informe ofrecemos una serie de recomendaciones.



Un enfoque más político del desarrollo requiere ajustes. Este giro, bien recibido por la mayoría de las partes, requiere también de ajustes políticos, institucionales y de comunicación, puesto que implica un cambio profundo respecto del enfoque tradicional, más bien técnico y de bajo perfil, de la cooperación al desarrollo. Se hace necesario algún tipo de proceso de prueba y error en el que las herramientas deben ser más flexibles para adaptarse a realidades nuevas y cambiantes, así como una "cadena de mando" más clara desde Bruselas y las capitales europeas hasta las delegaciones en el Sur Global.



Evitar una narrativa de confrontación. Sería quizás conveniente que la UE evitara presentar la cooperación al desarrollo como parte de una competencia contra un tercero (contra China, por ejemplo), realineando más bien la narrativa con la idea de que la cooperación es parte de su apoyo a sus socios en sus procesos de desarrollo (con Chile, por ejemplo).



Políticas de desarrollo basadas en el valor añadido de la UE. La UE podría capitalizar su valor añadido con respecto a otros actores globales: la capacidad de apoyar y trabajar con organizaciones de la sociedad civil, respaldar los derechos humanos, promover la gobernanza democrática o construir y promover la provisión sostenible y equitativa de bienes públicos globales. En este sentido, las herramientas de la UE podrían reforzar su dimensión de diálogo político para incorporar mejor las demandas y necesidades de sus socios en África, América Latina y Asia en el proceso de diseño de estrategias, programas y proyectos. En otras palabras, la UE tiene sus propios objetivos, valores e intereses. Los países del Sur Global también los tienen y la UE debería comprometerse proactivamente con ellos antes de tomar decisiones que puedan afectarles.



Coherencia interna-externa. A pesar de la mayor coordinación y coherencia dentro de la UE impulsada por iniciativas como Global Gateway o Team Europe, existe todavía un margen de mejora, como una mejor integración de los objetivos de desarrollo y los objetivos de política interna y exterior. La UE también debería evaluar los costes y beneficios de estos esfuerzos por una política exterior más integrada.



Una caja de herramientas manejable. Deben evitarse los solapamientos entre herramientas con objetivos, origen presupuestario y procesos compartidos o incluso duplicados (por ejemplo, Europa Global, Global Gateway, Team Europe). Esto permitiría también un seguimiento y evaluación más eficaces de estas nuevas iniciativas. En esta misma línea, convendría aclarar el alcance y la escala reales de los distintos programas y los medios a su disposición, de modo que se puedan moderar las expectativas y evitar la sensación de frustración.



Mejor comunicación. Como se señaló en la edición anterior de este informe, existe un problema de comunicación con las herramientas de cooperación al desarrollo de la UE; problema que debe abordarse.³

3. Aunque la Comisión Europea de Von der Leyen habla de "partenariados internacionales" para hacer referencia a esta área de políticas, en este informe se utiliza el concepto de política de desarrollo, en línea con el lenguaje del Tratado de la UE.



1. CONTEXTO GLOBAL: INESTABILIDAD Y POLI-CRISIS


El contexto global o geopolítico ha cambiado drásticamente en los últimos meses. El aspecto positivo es que la UE ha conseguido superar la pandemia, registrando la mayoría de Estados miembro una leve pero prometedora tasa de recuperación económica, al tiempo que los niveles de inflación, aunque todavía preocupantes, están siendo abordados mediante políticas específicas.

A pesar de estos y otros motivos para el optimismo, la poli-crisis ha afectado a muchos países y regiones del Sur Global, donde la situación social y económica, que ya era crítica, ha empeorado. Varios países están atravesando una crisis de deuda (o están próximos a ella), los niveles de inflación crecen sin control, y la inseguridad alimentaria y climática siguen aumentando. En África, por ejemplo, hay ya ocho países en crisis de deuda, y otros 13 en alto riesgo.⁴ La mayor parte de los 17 ODS experimentan avances insuficientes o se han estancado, las desigualdades se están acentuando y varios países están retrocediendo en el objetivo de desarrollo sostenible. Las necesidades de financiación para los ODS son muy elevadas y está claro que no pueden alcanzarse tan sólo mediante AOD, financiación mixta o movilización del sector privado. El contexto

global actual es el resultado de una combinación de factores estructurales, por un lado, y de transformaciones rápidas a corto plazo, por otro. El desplazamiento del poder de Occidente hacia al resto del mundo comenzó hace ya décadas, pero la poli-crisis lo ha acelerado.

El contexto global es, además, complejo. Los bloques regionales o geopolíticos no están claramente definidos, tras cuatro décadas de globalización y de interdependencia mundial cada vez mayores. Por lo tanto, las decisiones políticas no deberían tomarse sobre la base de que el mundo se rige por una configuración similar a la de la Guerra Fría. Así pues, de la misma manera que el Sur quizás no sea tan Global (ni tan Nuevo), Occidente tampoco constituye un bloque monolítico, puesto que el modelo socioeconómico europeo aún dista mucho del estadounidense. En el bloque Occidental, aunque la UE y Estados Unidos son aliados fundamentales en su apoyo a Ucrania, compiten en otros sectores, como se pudo observar con el fracaso de las negociaciones del Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones o con los confrontamientos vinculados a la adopción por parte de EEUU de su Ley de Reducción de la Inflación. La UE no debería sacrificar sus valores y normas, que

4. <https://www.un.org/africarenewal/magazine/april-2023/african-ministers-call-reformed-global-debt-architecture>



hacen de ella un actor de desarrollo único a nivel global, sino más bien adoptar un enfoque más pragmático en las relaciones con países menos afines (como los regímenes autocráticos). Un enfoque de economía política de las relaciones con otros países y regiones puede ayudar a las autoridades de la UE a comprender mejor los incentivos, desincentivos, valores e intereses de países que, al fin y al cabo, toman sus decisiones políticas en asuntos exteriores y globales siguiendo una lógica clara, pero diferente. Además, la UE debería ser más honesta respecto a sus limitaciones financieras para mejorar la gestión de expectativas.

La UE se enfrenta a un complicado dilema. Por una parte, necesita adoptar un enfoque integral más amplio en su redefinición como actor global. Por otra parte, se enfrenta a necesidades domésticas y regionales acuciantes que pueden afectar a su propia supervivencia, tales como la crisis climática o la guerra en Ucrania, que además pueden complicar aún más la tarea de justificar ante los ciudadanos el uso de presupuestos públicos para iniciativas de desarrollo en el exterior. Este dilema genera trade-offs específicos tanto en ámbitos geográficos como sectoriales. Por ejemplo, para dar respuesta a la crisis climática se necesita un volumen muy elevado de recursos técnicos y financieros que pueden desviar la atención de otras necesidades básicas de desarrollo social. Además, la guerra en la frontera oriental de Europa puede hacer que se pase por alto la inestabilidad en el Indo-Pacífico.

Todos los demás países, regiones, actores globales o regionales y organizaciones supranacionales se hallan ante exactamente el mismo contexto complejo y cambiante, y, por tanto, atrapados en dilemas similares y posiciones políticas difíciles. Sus decisiones en foros regionales y globales responden a sus activos y vulnerabilidades, sus intereses y sus valores. En este contexto volátil, la votación del 3 de marzo de 2022 sobre la agresión rusa contra Ucrania en la Asamblea General de la ONU mostró claramente a un Sur Global más asertivo que evita elegir a unos socios por encima de otros, y que más bien se “multi-alinea”, diseñando su diálogo y cooperación de la manera que mejor contribuya a su proceso de desarrollo socioeconómico. La UE tiene que adaptarse a ello, aceptar y respetar que estos países quieran trabajar con varios socios para avanzar sus intereses nacionales, ya que de lo contrario puede derivar en actitudes condescendientes y dobles raseros que alimenten la frustración y el sentimiento de resentimiento poscolonial.

La “nueva normalidad” aún está por materializarse. El sistema de Bretton Woods atraviesa una crisis existencial y necesita una profunda reforma. Los actores del Sur están tejiendo redes de instituciones alternativas (como los BRICS+), así como vínculos económicos (mediante divisas digitales o la competición con el dólar estadounidense), políticos y sociales. La reciente

decisión de Arabia Saudí de invertir 8.000 millones de dólares estadounidenses en la deuda turca es una clara muestra de que países del Sur Global comienzan a invertir los unos en las economías de los otros, y además lo hacen en divisas locales para evitar la dependencia y promover la des-dolarizar el sistema financiero global.⁵

Sin embargo, la reconfiguración exacta del mundo está por completarse, y por decidirse por todos los actores involucrados. En este contexto, la UE debe comprender la inestabilidad actual y adoptar un papel proactivo en la redefinición del sistema internacional. Con la formación de nuevos bloques, se debilitarán el sistema y las instituciones multilaterales actuales. La UE tiene que actuar en contra de estas tendencias, trabajando conjuntamente con sus socios en construir instituciones más inclusivas y transparentes y asumiendo el liderazgo en los temas en los que las alianzas con el Sur Global pueden profundizarse y fortalecerse (como la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU, el apoyo a las nuevas agencias de países del G-20, la promoción de partenariados más igualitarios en la OMC, etc.).



La UE se enfrenta a un complicado dilema. Por una parte, necesita adoptar un enfoque integral más amplio en su redefinición como actor global. Por otra, se enfrenta a necesidades domésticas y regionales acuciantes que pueden afectar a su propia supervivencia.



5. <https://cepr.org/voxeu/columns/de-dollarisation-happening>



2. CONSTRUIR ALIANZAS MÁS SÓLIDAS: ¿CÓMO RECONSTRUIR LA CONFIANZA Y HACER DE LA UE UN SOCIO MÁS ATRACTIVO?

Las múltiples crisis de los últimos años han tenido un tremendo impacto en el desarrollo humano, exponiendo a los países más vulnerables a múltiples choques y fragilidades. En este contexto, la respuesta de la UE ha desencadenado tensiones y frustraciones entre sus socios. Algunas de las iniciativas adoptadas (por ejemplo, Global Gateway) corren el riesgo de ser percibidas como un mero intento de imitar lo que China está haciendo en algunas regiones del mundo, especialmente en África.

Sin embargo, estas dificultades no deben ser motivo de pesimismo, sino que ofrecen una oportunidad única para entablar un diálogo más abierto y franco con los socios globales de Europa. El enfoque de derechos de la cooperación internacional de la UE sigue teniendo un carácter único, pero debe complementarse con decisiones más ambiciosas y políticas que llenen el vacío existente entre la política y la práctica.

Para construir o reconstruir la confianza y las asociaciones con los socios del Sur, la UE y sus Estados miembro deben identificar sus intereses comunes como punto de partida (incluida la estabilidad del otro como interés mutuo), así como reconocer

que nadie tiene la solución para los retos actuales y que, por tanto, estas soluciones deben buscarse conjuntamente (los retos son transversales entre el Norte y el Sur y el desarrollo global nos concierne a todos). En este sentido, deben aprovecharse, con todos los socios, las oportunidades para entablar un verdadero diálogo y buscar soluciones conjuntamente. Aunque la UE debe invertir en sus partenariados internacionales más formales, también debe ser capaz de participar de forma pragmática y flexible en "coaliciones de buena voluntad" para promover e impulsar intereses clave. En este sentido, hay que manejar expectativas y calibrar lo que la UE debería seguir invirtiendo en asociaciones con una configuración y lógica postcolonial que quizás ya no sea relevante en el contexto geopolítico actual, como la asociación entre la UE y el grupo de Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP).

La UE y sus Estados miembro deberían reconocer y comprender las diferentes experiencias, posiciones e interpretaciones que hacen los distintos socios. Todos los socios deberían evitar basar las relaciones con los demás en los antecedentes históricos o la proximidad geográfica. La honestidad y el reconocimiento realista y pragmático de que todos los actores tienen sus intereses y valores pueden ayudar a reconstruir la confianza mutua.

La UE debe evitar la toma de medidas unilaterales y tener muy en cuenta las necesidades de sus socios, ya sea consolidando el comercio o creando nuevas rutas comerciales para ascender en la cadena de valor, promoviendo la mejora del clima de inversión, el alivio de la deuda (por ejemplo, mediante la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda o la reasignación de los Derechos Especiales de Giro), impulsando la arquitectura sanitaria (por ejemplo, acelerando la creación de capacidades locales de fabricación de vacunas de ARNm), abordando los flujos financieros ilícitos, tratando las causas profundas de los conflictos sociales y apoyando transiciones energéticas y digitales viables y eficaces.

Es esencial comprender que las asociaciones no se limitan a los recursos financieros. Esto se debe no sólo al limitado alcance y espacio fiscal que ofrece la AOD, sino también a que las asociaciones tienen que ver con decisiones y declaraciones políticas, con actuar de forma coherente, con transparencia y de manera transformadora (lo cual no debe darse por supuesto). No hay resultados rápidos ni soluciones fáciles, de ahí que deba darse prioridad a escuchar y pensar a largo plazo con un control realista de las expectativas.

Lejos de limitarse a autoflagelarse, la UE debería seguir trabajando y haciendo hincapié en las áreas en las que tiene un valor añadido específico como socio, como la defensa de los bienes públicos globales y la defensa de aquello que es esencial para la UE, como los derechos humanos y la agenda de valores. En este sentido, la influencia de la UE en este ámbito se derivará de su propia actuación "doméstica" en términos de gobernanza democrática y derechos humanos, incluida su política migratoria.

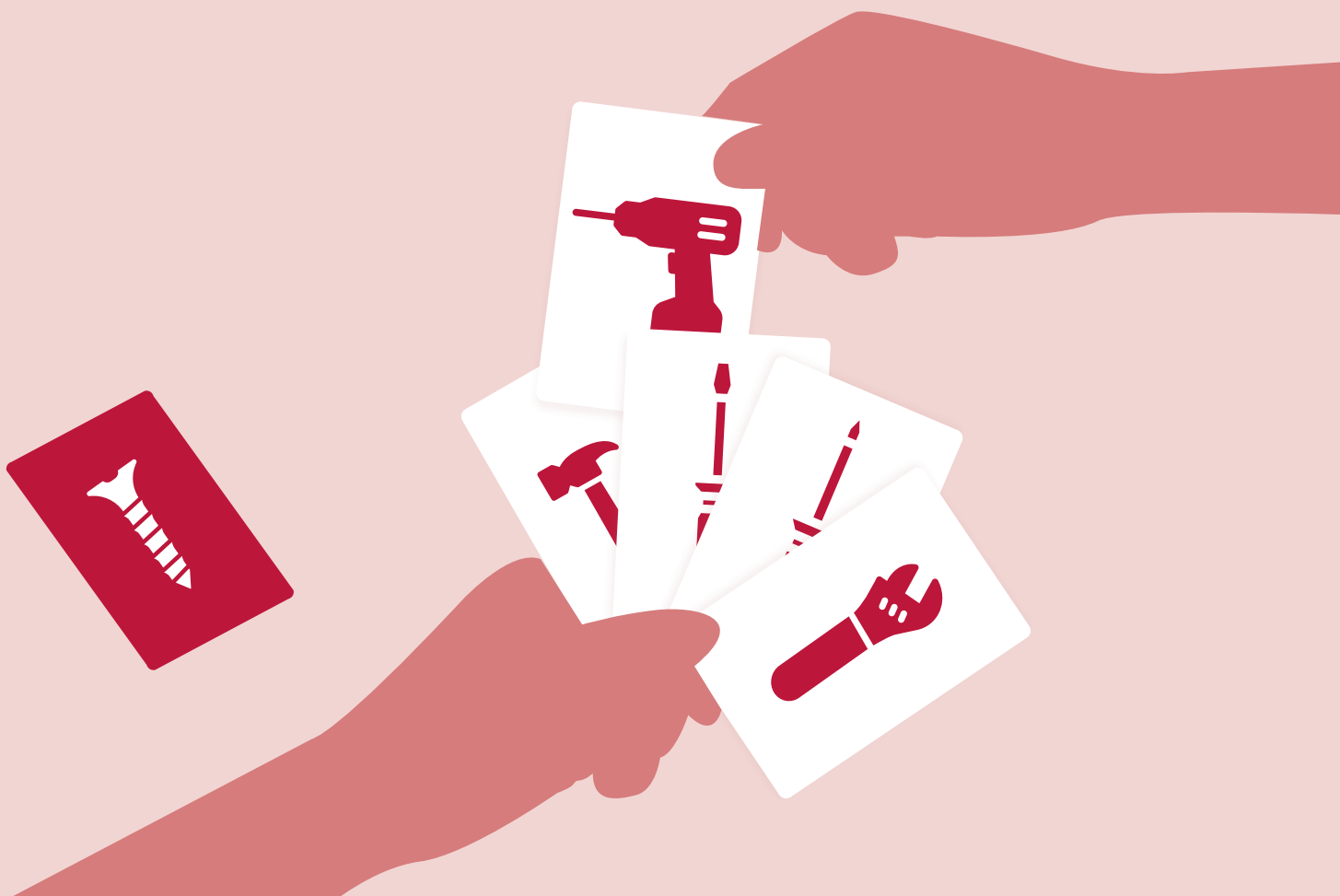
Estas auténticas asociaciones contribuirán a tener una voz más clara en el sistema multilateral. En el contexto actual de exigencias de reforma de las instituciones multilaterales, y en particular del sistema financiero mundial, es importante dar forma a esta reforma de forma colectiva y seguir defendiendo el multilateralismo para hacer que estas instituciones sean más inclusivas y confiables. Un ejemplo claro es el Consejo de Seguridad de la ONU, el 70% de cuyas decisiones giran en torno a África, pero sin ningún puesto permanente africano.

Por último, la UE debería abandonar la idea de que las asociaciones sólo pueden forjarse entre socios afines, ya que podría ser necesario asociarse con países no afines o desarrollar estrategias para aquellos países (por ejemplo, India) con los que la UE aún no tiene un enfoque claro de política exterior. Muchas partes del mundo ya participan activamente en conversaciones multilaterales, pero no a través de los canales tradicionales. La UE tiene que decidir formar parte proactiva de esas conversaciones y aprender a gestionar las relaciones con distintos tipos de socios.



La UE debe evitar la toma de medidas unilaterales y tener muy en cuenta las necesidades de sus socios globales, entre ellas, la consolidación del comercio o la creación de nuevas rutas comerciales para ascender en la cadena de valor, el alivio de la deuda, el impulso de la arquitectura sanitaria, el abordaje de los flujos financieros ilícitos y el apoyo a transiciones energéticas y digitales viables y eficaces.





3. ADAPTAR LAS HERRAMIENTAS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA UE A LOS NUEVOS DESAFÍOS

La UE aún es un actor de desarrollo crucial, con toda una serie de instrumentos más allá de la AOD que pueden tener impacto en la reducción de la pobreza y de las desigualdades globales. En los últimos años, se ha alcanzado un mayor nivel de consenso acerca de la necesidad de combinar la AOD tradicional con otras fuentes de financiación, desde la pública o la mixta hasta la movilización de recursos domésticos. En junio de 2021, la cooperación al desarrollo de la UE completó su mayor reforma institucional hasta la fecha al fusionar varios instrumentos de financiación en el exterior en un Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI, por sus siglas en inglés). Entre otros elementos innovadores, este nuevo instrumento combina subvenciones, financiación mixta y garantías, y permite que la UE promueva la inversión pública y privada. Sin embargo, el último año ha mostrado que los 79,5 mil millones de euros del NDICI – de los cuales la mayoría será computable como AOD – no son suficientes para hacer frente a las consecuencias directas e indirectas derivadas del COVID-19, la emergencia climática y la invasión rusa de Ucrania. Estas crisis, junto con ciertos retos domésticos como la implementación del Pacto Verde Europeo o las tensiones por la perpetuada crisis migratoria, añaden presión a la solidez y coherencia internas de la UE, y afectan a su poder blando y alianzas globales.

En este contexto, la UE ha lanzado Global Gateway, una ambiciosa estrategia que pretende movilizar hasta 300 mil millones de euros en inversiones para proyectos sostenibles de alta calidad. Mientras tanto, la revisión del presupuesto de la UE comenzará paralelamente a las campañas de las elecciones al Parlamento Europeo de 2024. Así pues, la UE debe reconsiderar las múltiples herramientas y canales de su política de desarrollo, así como los socios con los que debe hacerlo; mediante Team Europe y sus aliados europeos, y con partenariados que van desde la Unión Africana y América Latina hasta el G7 y el G20.

En los últimos meses, Global Gateway ha recibido mucha atención y criticismo, en la medida en que algunos países socios la pueden percibir como una emulación de la Iniciativa china de la Franja y la Ruta, por lo que se puede cuestionar su capacidad real para responder a los intereses de la UE y de sus socios, además de a los estándares que definen a la UE como actor de desarrollo. Por un lado, Global Gateway, junto con Team Europe, representa un cambio hacia un trabajo conjunto más político entre los actores europeos (instituciones y Estados miembro), lo que refleja que esto es posible cuando se cuenta con la voluntad política necesaria,


y como tal debe aprovecharse. Por otro lado, este enfoque ha recibido críticas por parte de analistas que defienden que la política de desarrollo de la UE debería consistir en un posicionamiento activo, más que en una reacción a China. El impacto de Global Gateway tan solo será transformativo y logrará la importancia global a la que aspira si su enfoque es integral y consigue abordar no solo ciertas políticas sino también el medio ambiente, la fiscalidad, la democracia o el Estado de derecho. De hecho, se reconoce que las inversiones en infraestructuras pueden fracasar si no se complementan con una gobernanza transparente y eficiente, además de con trabajo decente, protección social y crecimiento sostenible a largo plazo.

Estas nuevas herramientas podrán funcionar si van acompañadas de cambios internos y externos. Internamente, la ambición por cooperar con países del Sur Global parece mantenerse a pesar de los cambios políticos en muchos Estados miembro. Aunque éstos a menudo cuentan con visiones diferentes, la coordinación entre ellos ha mejorado considerablemente, si bien esto no siempre se percibe de esta forma en los países socios. Durante el evento, se identificaron varios puntos para la mejora de la coordinación:

- (1) Todos los instrumentos comunitarios deben ganar en agilidad para adaptarse a las prioridades políticas cambiantes.
- (2) Dado el mayor grado de convergencia entre la política de desarrollo y la política exterior, resulta esencial definir explícitamente a qué nos referimos con "éxito" en el contexto de la política de desarrollo (por ejemplo, la consecución de objetivos geopolíticos, además de la reducción de la pobreza).
- (3) A pesar de los avances en la coordinación interna entre Ministerios y entre actores de desarrollo en general (bancos, profesionales, organizaciones de la sociedad civil, etc.), siguen quedando cuellos de botella por resolver que generan riesgos de duplicación de esfuerzos.
- (4) El vínculo entre las políticas internas y externas se ha fortalecido, como se puede observar con la propuesta de Ley de Materias Primas Críticas, que hace referencia tanto al mercado doméstico como a los exteriores.
- (5) En cuanto a la reposición y posibilidades presupuestarias para la cooperación al desarrollo, la revisión intermedia del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 deberá tratar de aumentar aún más la proporción de Producto Interior Bruto europeo colectivo asignado al desarrollo. No será una tarea fácil, ya que el contexto geopolítico actual ya está presionando los presupuestos nacionales de los Estados miembro.

Al mirar hacia afuera y posicionarnos de cara a socios y otros actores:

- (1) Las nuevas herramientas de la UE deben tener en cuenta qué quieren los países socios, en lugar de tan solo qué puede ofrecer la UE de forma coordinada. Por ello, la participación de los países socios en la programación por países es esencial. Desde el COVID-19 se trabaja y programa de forma más conjunta entre instituciones europeas y Estados miembro, pero también con países socios, lo que contribuye a la consolidación de una visión más holística y precisa de lo que la UE puede ofrecer, si bien estos diálogos en ocasiones son demasiado procedimentales y los resultados a menudo vienen ya predefinidos. En este sentido, será de utilidad tener también en cuenta que lo que ofrece la UE está vinculado también a sus propios intereses, valores y perfil como donante y actor global.
- (2) El sistema de garantías es muy importante, aunque aún se halla en fase experimental. Puede convertirse en una nueva forma de involucrar no solo a las empresas del Sur Global, sino también a su sociedad civil, cuyo rol en Global Gateway aún es algo vago y carece de claridad. No obstante, no debe subestimarse que es la primera vez que la UE tiene una caja de herramientas concreta para interactuar con el sector privado, lo cual promueve las posibilidades de la UE para proyectarse como un único actor conjunto, ya que ahora trabajan juntos Estados miembros de distintos tamaños. Aun así, se siguen necesitando el apoyo y participación tanto de los gobiernos como del sector privado para alcanzar este enfoque holístico. Esto plantea desafíos porque las entidades públicas y privadas no siempre se entienden bien, lo cual tiene derivadas negativas para la sociedad.
- (3) Las Iniciativas Team Europe comienzan también a comprender mejor que la cooperación al desarrollo cuenta con elementos no financieros, y que el enfoque atañe también a los Estados miembro más pequeños, con sus ventajas comparativas. Es esencial hacer valorar las contribuciones no financieras como parte del Team Europe para potenciar la competencia compartida de la política de desarrollo entre la UE y sus Estados miembro, y para evitar que la influencia política se concentre tan solo en las manos de los Estados miembro con presupuestos de AOD bilateral de mayor tamaño.
- (4) Todas las herramientas deben estar clara y explícitamente vinculadas a su finalidad, de manera que su utilidad pueda ser evaluada. Para ello, es necesario que todos los actores, empezando por los propios Estados miembro de la UE, conozcan y comprendan de la misma forma cuáles son los objetivos



de las herramientas. También se requiere evaluar el éxito de las herramientas en términos de sus contribuciones a la defensa de los intereses de la UE, y no solamente en función de indicadores aislados.

- (5) Resultará importante tener en cuenta que las herramientas para las alianzas requieren tiempo y que para la evaluación de sus resultados se necesitan las aportaciones de los socios. La UE está utilizando instrumentos nuevos (como la financiación mixta y las garantías), por lo que deberá cometer errores y aprender de ellos. En este contexto, los think tanks y el mundo académico deberán desempeñar un papel clave como puentes entre Bruselas y capitales y delegaciones, mediante la recolección de datos de calidad para el impacto en el terreno que incorporen las consideraciones necesarias acerca del sector informal, que representa aún una proporción muy elevada del PIB de muchos países socios y no siempre es abordado por los proyectos de desarrollo.

La UE y sus herramientas deben también contemplar las instituciones multilaterales y su interacción con las mismas. Global Gateway y las Iniciativas Team Europe están aún navegando dicha interacción. El liderazgo aún recae más en las manos de cada Estados miembro que en las de las delegaciones de la UE; tendencia que se manifiesta visiblemente en los Bancos Multilaterales de Desarrollo. Se debe buscar una voz de la UE más fuerte en el sistema multilateral, y especialmente en la ONU. A pesar de las presiones y críticas, las instituciones de Bretton Woods siguen siendo relevantes para hacer frente a los problemas globales, pero cada vez son más cuestionadas por otras instituciones regionales (como el Banco de Desarrollo de América Latina o CAF), incluidas las impulsadas por China y otros actores. Así pues, es crucial descifrar cómo aliarse con estas instituciones de forma innovadora, en lugar de excluirlas. La UE debería abogar claramente por la reforma del sistema multilateral para garantizar la relevancia y la inclusividad de las instituciones multilaterales actuales.

En un mundo cada vez más cuestionado, la oferta que representan los instrumentos de la UE, así como su valor añadido, deben comunicarse con claridad e incluir la defensa de los bienes públicos globales en proyectos de desarrollo de la UE que promuevan el trabajo decente, la digitalización centrada en el ser humano, el nexo humanitario-desarrollo-seguridad, la gobernanza democrática y el Estado de derecho. Todos estos son elementos esenciales de la UE que la hacen única y atractiva a nivel global, y para los países socios cuyos intereses se encuentran alineados con este enfoque. Al mismo tiempo, la preservación de los valores claves de la UE no debe impedir la cooperación con actores menos afines (como regímenes autocráticos), sino constituir una oferta estratégica eficiente y realista frente a la de otros competidores globales.

La UE es un actor sui generis conformado por muchas partes y mentalidades diferentes, por lo que es inevitable que se la percibe como tal; no puede compararse ni competir con un Estado individual. Por lo tanto, se necesita establecer un posicionamiento activo y claro de la UE frente al mundo, con una visión a largo plazo. La UE tiene que aprender de las experiencias individuales y fortalezcas nacionales de sus Estado miembros y viceversa, puesto que puede resultar beneficioso comprender las ventajas comparativas de cada uno e identificar a quién dirigirse para cada tema concreto. ■



La UE cuenta con toda una serie de instrumentos más allá de la AOD que pueden contribuir a la reducción de la pobreza y las desigualdades globales. Junto con el NDICI, la UE ha lanzado también Team Europe y Global Gateway. La UE debe reconsiderar estas múltiples herramientas, así como los socios con los que alcanzará sus objetivos (la Unión Africana, países de América Latina, el G7 o el G20).



4. CONCLUSIONES

La poli-crisis a la que se enfrenta y trata de navegar la UE la expone a una serie de elecciones existenciales. (Re) construir alianzas no es tarea fácil y requiere de una integración aún mayor del desarrollo en la política exterior y de seguridad de la UE, politizando por lo tanto esta área de políticas también. En este contexto, del seminario se pueden extraer algunas conclusiones clave.



En primer lugar, la UE necesita actualizar su manera de interactuar y trabajar con el Sur Global. Para ello, tiene que abordar tensiones subyacentes, como las relacionadas con los dobles raseros, las actitudes condescendientes y las condicionalidades. Los dobles raseros en ocasiones son inevitables, sobre todo cuando la UE se ve obligada a defender sus propios intereses al lidiar con regímenes autocráticos. En relación con esto, la UE debe tratar de incrementar su visibilidad y transparencia si pretende tener impacto en el Sur Global. La UE y sus Estado miembro deben encontrar formas de fortalecer su acción y visibilidad conjuntas en África y en otras partes del mundo, a través, entre otras cosas, de las Iniciativas Team Europe y de Global Gateway.



En segundo lugar, la UE debe reconocer el derecho del Sur Global a escoger trabajar con Occidente y/o con miembros del G20, incluidas Rusia y China, y a diversificar sus alianzas. La UE deberá entonces aprender a relacionarse con actores menos afines. Ello requiere un cambio de paradigma, así como habilidades de negociación que nos permitan sentarnos juntos, acordar estar en desacuerdo, e incluso alcanzar acuerdos con competidores que no compartan los valores europeos.



En tercer lugar, para mantener su relevancia regional y global, la UE debe evitar copiar o replicar lo que hacen sus competidores (como la Iniciativa china de la Franja y la Ruta). **En lugar de emular los esfuerzos de otras naciones, la UE debería liderar la reforma del sistema multilateral para hacerlos más ágiles, inclusivos y eficientes.** Estas reformas deberán ayudar a evitar que se creen nuevos círculos institucionales que fragmenten y dupliquen actividades.



Por último, y aunque la autocrítica es esencial para aprender y mejorar, la UE no debe caer en la autoflagelación. Para ser visible, se necesitan confianza y convicción. La UE tiene que establecer su identidad, valor añadido e intereses de forma clara. Esto incluye la aceptación de que Occidente no es un bloque uniforme, y de que el modelo socioeconómico europeo es muy diferente al estadounidense. Además, la contribución de la UE como agende normativo y rule-maker es única, y la manera más eficiente de ejercerla es mediante alianzas internacionales ágiles y comprometidas.

LISTA DE PARTICIPANTES (EN ORDEN ALFABÉTICO)

- (1) **Hugo Brauwers**, Subdirector general de Cooperación al Desarrollo y Ayuda Humanitaria, Servicio Federal de Asuntos Exteriores, Comercio Exterior y Desarrollo de Bélgica
- (2) **Mariana Carmelo**, Engagement Officer, European Think Tanks Group
- (3) **Pablo Cid**, Vocal Asesor, Dirección General de Políticas para el Desarrollo Sostenible, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España
- (4) **Lucio Demichele**, Jefe de la Unidad de Ayuda Humanitaria, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional de Italia
- (5) **Mariella Di Ciommo**, Subdirectora, Europa y África en el mundo, European Centre for Development Policy Management
- (6) **Elise Dufief**, Investigadora, Institut du Développement Durable et des Relations Internationales
- (7) **Benedikt Erforth**, Investigador Senior y Jefe de Proyecto, German Institute of Development and Sustainability
- (8) **Daniele Fattibene**, Coordinador, European Think Tanks Group
- (9) **Erica Gerretsen**, Directora, Desarrollo Humano, Migraciones, Gobernanza y Paz, Dirección General de Asociaciones Internacionales, Comisión Europea
- (10) **Christine Hackenesch**, Investigadora Senior y Jefa de Proyecto, German Institute of Development and Sustainability
- (11) **Hanna Idema**, Subjefa de Asuntos Exteriores de la Unión Europea, Departamento de Integración Europea, Ministerio de Asuntos Exteriores de Países Bajos
- (12) **Len Ishmael**, Investigadora Senior, Policy Centre for the New South
- (13) **Niels Keijzer**, Investigador Senior y Jefe de Proyecto, German Institute of Development and Sustainability
- (14) **Stephan Klingebiel**, Jefe de Programa, German Institute of Development and Sustainability
- (15) **Patryk Kugiel**, Analista Senior, Polish Institute of International Affairs
- (16) **Geert Laporte**, Director, European Think Tanks Group y Senior Executive, European Centre for Development Policy Management
- (17) **Tiitta Maja - Luoto**, Directora General de Política de Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia
- (18) **Belén Martínez Carbonell**, Directora de Políticas de Desarrollo Sostenible y Coordinación, Servicio Europeo de Acción Exterior
- (19) **Dora Meredith**, Directora, ODI Europa, ODI
- (20) **Kadi Metsandi**, Directora de Cooperación al Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores de Estonia
- (21) **Iliana Olivié**, Investigadora Principal, Real Instituto Elcano
- (22) **Terhi Paikkala**, Funcionaria Responsable de Política de Desarrollo de la UE, Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia
- (23) **Sara Pantuliano**, Directora Ejecutiva, ODI
- (24) **Irene Paviotti**, Investigadora Junior, Istituto Affari Internazionali
- (25) **Charles Powell**, Director, Real Instituto Elcano
- (26) **María Santillán O'Shea**, Ayudante de Investigación, Real Instituto Elcano
- (27) **Lidet Tadesse Shiferaw**, Subdirectora, Sociedades pacíficas y gobernanza responsable, European Centre for Development Policy Management
- (28) **Sébastien Treyer**, Director Ejecutivo, Institut du Développement Durable et des Relations Internationales
- (29) **Julio César Valentín**, Asesor Senior, CAF-Banco de Desarrollo de América Latina

Con el apoyo de:



ETTG | European Think Tanks Group

© The European Centre for Development Policy Management (ECDPM), the Elcano Royal Institute, the International Affairs Institute / Istituto Affari Internazionali (IAI), the Institute for Sustainable Development and International Relations / Institut du Développement Durable et des Relations Internationales (IDDRI), the German Institute of Development and Sustainability (IDOS) and ODI, 2023.

Las opiniones presentadas en esta publicación son las de los autores y no representan necesariamente las de las organizaciones que componen el European Think Tanks Group.

Se anima a los lectores a citar o reproducir el material de este informe para sus propias publicaciones. ECDPM, Elcano, IAI, IDDRI, IDOS y ODI solicitan el debido reconocimiento y una copia de la publicación.