



La UE como actor global de desarrollo

Julio 2022



Este informe es el resultado de una colaboración entre el European Think Tanks Group (ETTG) y el Real Instituto Elcano, y se ha realizado con el apoyo de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Recoge los resultados del seminario a puerta cerrada celebrado previamente.

Autores principales: Daniele Fattibene (European Think Tanks Group), Iliana Olivé y María Santillán (Real Instituto Elcano)

Revisores: Ina Friesen (German Institute of Development and Sustainability, IDOS) y Andrew Sheriff (European Centre for Development Policy Management, ECDPM)

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad de sus autores

MENSAJES CLAVE

- La volatilidad del contexto mundial actual –definido sustancialmente por la pandemia del COVID-19 y la crisis de Ucrania– implica una serie de retos para la UE en su ambición de consolidar su narrativa geopolítica y mantener su posición como líder mundial del sistema de desarrollo. En su condición de mayor donante del mundo, la UE tiene un papel crucial que desempeñar en la defensa del sistema multilateral y en el avance de la Agenda 2030, pero, con frecuencia, tiene dificultades para encontrar una voz única, coherente y visible.
- La UE debe replantearse críticamente sus partenariados con otros socios; alianzas que sufren la pérdida de confianza y credibilidad. En África existe la percepción de que la UE no cumple sus promesas, además de aplicar un doble rasero. La UE también debe repensar sus asociaciones con América Latina, una región afín y con gran potencial estratégico para la UE. Para ello, debe entablar un verdadero diálogo y consulta con sus socios, adoptar enfoques diferenciados, ofrecer propuestas técnicas atractivas y sustentarse en el sistema multilateral. También debe prestar especial atención a determinadas áreas temáticas clave, como la gobernanza, la salud mundial y la seguridad alimentaria. **(continúa en la página siguiente)**



MENSAJES CLAVES (CONTINUADO)

- Existe una cierta fragmentación y cacofonía de enfoques y herramientas que dificultan la capacidad de la UE para participar en una ejecución eficaz de las políticas de desarrollo. Aunque las Iniciativas de *Team Europe* o *Global Gateway* suponen pasos en la dirección correcta, deberían diseñarse y ponerse en marcha en el marco de procesos de coordinación y consulta -tanto entre Estados miembro como con socios- para que la UE actúe con unidad y coherencia en el terreno. Por lo tanto, es esencial abordar las preocupaciones de quienes asumen los costes de transacción financieros y humanos para capitalizar plenamente el potencial de la iniciativa *Team Europe*.
- La UE debe invertir en una narrativa potente y en una estrategia de comunicación sofisticada que destaque sus ventajas comparativas y aumente su visibilidad, para presentarse como un socio fiable y atractivo. También debe adquirir los conocimientos necesarios para relacionarse con los socios con realismo y trabajar con todos los actores, no sólo con los gobiernos centrales.
- Todos estos elementos deben reforzarse junto con un enfoque renovado de la política exterior de la UE que equilibre su enfoque en valores con el pragmatismo. *Global Gateway* parece ir en esa dirección, como herramienta para competir con otros actores geopolíticos en el mundo en desarrollo, pero es necesario que los socios se apropien suficientemente de ella, que se aplique de forma que ofrezca resultados tangibles y que se comunique mejor interna y externamente.

INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS

La política de desarrollo de la UE se enfrenta a retos sin precedentes en el contexto del COVID-19 y de la actual crisis de Ucrania. La UE necesitará todos los medios a su alcance para poder desempeñar eficazmente un papel de liderazgo en el sistema de desarrollo mundial. El esfuerzo deberá darse en muchos frentes: crecimiento inclusivo, inversión y empleo, paz y seguridad, migración y movilidad, lucha contra la degradación del medio ambiente y los impactos climáticos, gobernanza, competencias y educación, investigación, innovación y economía digital. La ambición de la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, de una Comisión "geopolítica" busca impulsar el papel de la UE en el mundo y en el ámbito de la política exterior y la cooperación internacional. El contexto actual, marcado primero por el COVID-19 y después por la crisis de Ucrania, enfrentan a la Unión con la necesidad urgente de acelerar este proceso.

En paralelo, y desde hace algunos años, los instrumentos de cooperación al desarrollo de la UE están atravesando una profunda reforma. Esto incluye no sólo los instrumentos de la Comisión Europea, ahora aglutinados en Europa Global-Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI, por sus siglas en inglés), sino también las iniciativas que abogan por una mayor integración de las iniciativas de cooperación al desarrollo de todos los Estados miembro bajo los paraguas de Team Europe o, más recientemente, Global Gateway.

Sin embargo, existen dudas sobre cómo conectar y alinear, por un lado, el enfoque general de una Europa más estratégica y geopolítica y, por otro, la puesta en marcha de nuevos instrumentos que implican una mayor integración de *facto* de la política de cooperación al desarrollo de la UE.

En este contexto, el European Think Tanks Group (ETG) y el Real Instituto Elcano, con el apoyo de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, organizaron el 6 de mayo de 2022 en Madrid un encuentro a puerta cerrada, bajo la regla de Chatham House, con el objetivo de debatir el futuro de la UE en la promoción del desarrollo global. Participaron responsables políticos de la UE (Comisión Europea) y de varios de sus Estados miembros (Alemania, Bélgica, Finlandia, Francia, España e Italia), así como investigadores de diversos think tanks de la red ETG: European Centre for Development Policy Management (ECDPM),

German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Institut du Développement Durable et des Relations Internationales (IDDR) y otros destacados analistas.¹

Motivaron este seminario, por un lado, la necesidad de repensar la cooperación internacional de la UE para una mayor claridad de sus rasgos distintivos, su valor añadido y sus potenciales socios, y por otro, aportar elementos para la presidencia española de la UE en 2023. El taller giró en torno a tres ejes principales: (1) el papel de la UE como actor global en un contexto volátil; (2) la construcción de alianzas sólidas con socios afines²; y (3) la adaptación de enfoques y prácticas de la cooperación a las nuevas realidades mundiales.

El taller permitió identificar una larga lista de retos, pero también un prometedor conjunto de propuestas, todos ellos enumerados y detallados en este informe. Hubo cuatro aspectos concretos que fueron señalados por varios participantes, en cada una de las tres sesiones. Son los siguientes:

- (a) Se identificó la falta de coordinación como un reto importante para una política europea de cooperación al desarrollo más coherente y assertiva. Los fallos de coordinación aparecen a todos los niveles: entre las instituciones de la UE, entre la cooperación técnica y la financiera, entre los Estados miembros, entre los Estados miembros y las instituciones de la UE y entre las sedes y las delegaciones en terceros países.
- (b) En parte como resultado de lo anterior, la ayuda de la UE sufre un profundo problema de comunicación tanto a nivel internacional como local: por un lado, según recientes encuestas, la UE no es reconocida como un socio clave en la mayoría de las sociedades africanas. Por otro lado, las sociedades europeas carecen de un conocimiento relativamente profundo y, por tanto, de un cierto compromiso con la política y acción exterior, incluida la cooperación al desarrollo.
- (c) Los participantes señalaron la importancia del multilateralismo y la necesidad de abordar urgentemente sus defectos y su incapacidad para responder a los desafíos globales.
- (d) La cooperación al desarrollo europea necesita una mayor capacidad sobre el terreno para captar conocimiento, comprender las prioridades de desarrollo y trabajar con los socios locales, incluidas las instituciones de los países socios y las delegaciones de la UE sobre el terreno.

1. Ver la lista completa de participantes en el anexo.

2. Nótese que la sección sobre alianzas con socios afines se refiere a África y América Latina, pero no a Asia. Esto responde únicamente a la propia estructura y el contenido de las conversaciones mantenidas durante el seminario, y no a la falta de importancia de la región para la Unión Europea.



EL PAPEL DE LA UE COMO ACTOR GLOBAL EN UN MUNDO VOLÁTIL

La pandemia del COVID-19 y la emergencia climática han mostrado la profundidad de las interdependencias internacionales, incluyendo sus beneficios pero también sus riesgos y amenazas. La guerra en Ucrania tendrá repercusiones socioeconómicas a largo plazo en la seguridad (alimentaria) mundial y regional. Tras un aumento del 4,4%³ de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en 2021, que se explica principalmente con la respuesta al COVID-19 de los miembros del CAD (por ejemplo, mediante la donación de vacunas), no se puede excluir que las actuales circunstancias terminen por impactar negativamente en el volumen de ayuda.

En un escenario tan complejo, dotar a la Unión de un papel más geopolítico y aumentar su perfil en la escena internacional requieren necesariamente que clarifiquen su voz y su papel en el sistema internacional. Y esto, en un contexto definido por un conflicto entre EEUU y China que se intensifica en un número cada vez mayor de ámbitos (por ejemplo, el comercio, la tecnología, la innovación y, más recientemente, las relaciones con Rusia).

Mientras que el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión, Josep Borrell, ha afirmado que la UE está aprendiendo a "utilizar el lenguaje del poder", la Unión debería hacer balance de décadas de inversión en cooperación al desarrollo, que han moldeado de facto su identidad global y definido sus conexiones políticas, sociales y económicas con el Sur global. Esta política exterior emblemática –que es clave para la consecución de la Agenda 2030– también diferencia a la UE de los dos principales actores globales y en particular de China, que exhibe un modelo de desarrollo y de cooperación al desarrollo en competencia con el europeo. En este sentido, si bien el poder duro de la UE se está desarrollando (hecho que es visible en su asistencia militar a Ucrania) es vital que la Unión no desciende su poder blando donde tiene una larga trayectoria y un claro valor añadido.

Por lo tanto, ha llegado el momento de que la UE capitalice su condición de primer donante mundial⁴ y desempeñe un papel claro en el mundo (de *global payer* a *global player*). La UE tiene un papel y una voz esenciales en el desarrollo sostenible, pero también, de forma más amplia, en el triángulo defensa-diplomacia-desarrollo. La UE también es crucial para defender el sistema multilateral y afianzar la Agenda 2030, una hoja de ruta acordada universalmente, que abarca todas las facetas del desarrollo y que ha demostrado su relevancia en el contexto actual de la crisis de Ucrania y de la de seguridad alimentaria. Para que la UE apueste decididamente por la Agenda 2030 es necesaria una mayor coherencia y credibilidad, especialmente en relación con sus aliados.

Ha llegado el momento de que la UE capitalice su condición de primer donante mundial y desempeñe un papel claro en el mundo (de *global payer* a *global player*). La UE es crucial para defender el sistema multilateral y afianzar la Agenda 2030, una hoja de ruta acordada universalmente, que abarca todas las facetas del desarrollo y que ha demostrado su relevancia en el contexto actual de la crisis de Ucrania y de la de seguridad alimentaria.

3. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/ODA-2021-summary.pdf>
4. https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-global-actor_en?s=356.



CONSTRUYENDO ALIANZAS CON SOCIOS AFINES

La UE necesita reforzar sus relaciones con sus socios si aspira a desempeñar eficazmente el papel de líder mundial del sistema de desarrollo. Estas asociaciones deben centrarse en su impacto transformador, en consonancia con los valores de la UE –como la transparencia, el Estado de Derecho, la calidad democrática y la buena gobernanza– y la Agenda 2030. El desarrollo humano debe buscarse a través de su impacto en las poblaciones afectadas y del apoyo a la construcción institucional y de relaciones Estado-sociedad capaces de responder a las necesidades de las sociedades; y esto, tanto por razones geopolíticas como de desarrollo.

¿En qué punto se encuentran los partenariados de la UE con África?

En lo que respecta a las relaciones de la UE con los países africanos, acontecimientos recientes como la Cumbre UA-UE y los resultados de las votaciones en la AGNU en relación con la invasión rusa de Ucrania evidencian el deterioro de las asociaciones y la pérdida de confianza por parte de los socios africanos. Existe la percepción, por parte de África, de que la UE no cumple sus promesas ni ofrece un enfoque coherente, siguiendo un doble rasero en cuestiones que son clave, como la respuesta a los flujos migratorios, los cambios inconstitucionales de gobierno en África y la defensa de los derechos humanos y las normas democráticas, incluso dentro de la misma Europa. A pesar del esfuerzo europeo en la distribución mundial de vacunas, la UE fue mal vista desde parte de África por no permitir la exención de patentes para su fabricación. Además, la adopción de medidas unilaterales durante la pandemia del COVID-19 (especialmente las prohibiciones de viajar a Sudáfrica y países vecinos en respuesta a la aparición de la variante ómicron) también contribuyó a deteriorar las relaciones bilaterales. Otro ejemplo de la divergencia de opiniones e intereses entre la UE y sus socios africanos fue su diferente posición en la votación de la AGNU para la suspensión de Rusia del Consejo de Derechos Humanos.

¿Cuál es el estado de las relaciones de la UE con América Latina y por qué son relevantes?

A lo largo de los últimos años, la UE ha ido desinvirtiendo en sus relaciones con América Latina, a pesar de tener una balanza comercial positiva con la región de casi 17.000 millones de euros en 2021.⁵ La falta de priorización de América Latina para la cooperación al desarrollo de la UE se demuestra, por ejemplo, en las asignaciones presupuestarias del nuevo instrumento Europa Global-NDICI. Aunque múltiples Estados miembros han ido cerrando paulatinamente sus agencias de desarrollo en los países latinoamericanos, generando una sensación de desvinculación con la región, los acontecimientos actuales han puesto de relieve la importancia de reforzar las alianzas en todo el mundo. En este contexto, la reivindicación de cooperar más con América Latina ha ido cobrando más apoyo recientemente.

América Latina es una región estratégicamente relevante para la UE porque es, relativamente, una región de paz con la que la UE comparte, en ciertos contextos, valores fundamentales, como la calidad democrática, la libertad, las cuestiones de género y la cultura. En todas partes se necesitan instituciones fuertes, incluidas las democracias y los sistemas de salud, para superar las crisis mundiales sin dejar a nadie atrás, y América Latina sigue enfrentándose a graves problemas de desarrollo que se han agravado con las crisis recientes. Por ejemplo, la región, que todavía se está recuperando lentamente de la pandemia, depende en gran medida de los fertilizantes importados de Rusia y el aumento de los precios en los mercados mundiales puede exponer a estos países a graves riesgos. La cooperación con América Latina ofrece un gran potencial de alianzas estratégicas a través de asociaciones más horizontales, ya que la principal demanda de la región a la UE es normativa y se centra en el intercambio de experiencias, más que en el desembolso de grandes cantidades de recursos económicos. De hecho, varios países de la región pueden ser también aliados clave para la UE en la defensa del sistema multilateral.

5. https://appssso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ext_lt_maineu&lang=en.



¿Cómo trabajar mejor con los socios?

Los últimos acontecimientos y tendencias, que se recogen en los anteriores epígrafes, llevan a la necesidad de replantear las actuales asociaciones para que éstas sean sinceras, más sólidas y aporten beneficios tangibles y visibles para las partes. Es esencial que se construyan de forma equitativa y equilibrada a través de la escucha activa y el diálogo abierto –utilizando todas las herramientas para evitar “enfoques de silo” y comprometiéndose con todos los actores, tal vez incluso con aquellos que no son necesariamente afines, como China-. Esto permitirá que la UE comprenda realmente las realidades y necesidades de sus socios. El doble rasero y el incumplimiento de las promesas han puesto en peligro la credibilidad de la UE, que debe restablecerse mediante una voz única e integrada, consistente y la coherente.

La consulta con los socios es fundamental para recuperar su confianza. La UE debe reforzar su comunicación, compartir información y explicar sus decisiones cuando éstas conciernen a sus aliados. Éste es el caso del Impuesto al Carbono en Frontera y del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz. Una forma de involucrar a los socios de forma más activa en su proceso de toma de decisiones podría ser a través de directrices estandarizadas sobre cómo dirigirse a ellos e incorporar sus comentarios. Para ello es esencial reforzar la política de comunicación, como se explica más adelante.

Distintos socios requieren enfoques diferenciados. Mientras que una proporción importante del volumen de ayuda al desarrollo de la UE debería seguir centrándose principalmente en los Países Menos Adelantados (PMA), los Países de Renta Media (PRM) requieren un enfoque diferente, que incorpore una caja de herramientas más completa, yendo más allá de la AOD y de las formas tradicionales de diálogo político y normativo. En definitiva, es necesario trascender el enfoque de la ayuda a la hora de trabajar con todos los socios, lo que implica cooperar como iguales de una manera más horizontal, de modo que se puedan construir soluciones comunes a los retos globales comunes.

Si la UE aspira a ser competitiva, como donante, frente a otros socios internacionales (China, pero también Rusia, Turquía, los países del Golfo y otros como la India y Brasil), debe ser capaz de ofrecer propuestas técnicas interesantes y realistas a los países socios. Estas propuestas deberán incorporar los puntos de vista de dichos socios y cumplir así la UE con su propia agenda de coherencia. Algunas de las ventajas comparativas de la UE son la prestación de asistencia técnica en una amplia gama de temas, incluidos aquellos en los que Europa es de por sí líder.

“
La UE debe replantearse las actuales asociaciones para evitar los dobles raseros y los “enfoques de silo”, cumplir promesas tangibles y apostar por el diálogo abierto y equitativo con todos los actores, incluidos los no necesariamente afines. Esto requerirá de una voz única e integrada de la UE que sea consistente y coherente.



Este ámbito es considerado por los socios como un activo y, dado el compromiso de la UE en el diálogo sobre gobernanza con la sociedad civil, es un ámbito en el que la Unión tiene poca competencia. En esta misma línea, la UE necesita un discurso más dinámico que pueda responder con mayor rapidez a las necesidades cambiantes y a una competencia creciente (Global Gateway podría considerarse una respuesta tardía a la Iniciativa china de la Franja y la Ruta, creada en 2013). Algunas herramientas útiles de las que dispone la UE son la diplomacia preventiva y la diplomacia pública, así como la representación institucional de la UE por parte de los jefes de misión y las delegaciones de la UE, cuya presencia en el terreno puede contribuir a crear asociaciones más sólidas, basadas en la confianza y en el entendimiento mutuo. Sin embargo, estos medios deben ampliarse y utilizarse de forma más estratégica, ya que actualmente se encuentran infrutilizados.

Como parte de un necesario enfoque más geopolítico a los partenariados (en el que las cuestiones de desarrollo estén estrechamente vinculadas a una visión exterior más amplia) en el que, sin embargo, se mantengan los valores de la UE, es vital aprovechar el sistema multilateral y sus oportunidades para una mayor diplomacia pública que aumente la visibilidad de la UE. La UE debería aprovechar el potencial del sistema de la ONU, que se percibe como un foro relevante para el sistema de

desarrollo, mediante la organización de reuniones ad hoc con el G7 (utilizando ECOSOC como punto de encuentro entre ellos y la UE) y con reuniones periódicas con las Representaciones Permanentes de la ONU en Nueva York. Las cuatro próximas cumbres de la ONU (incluida la Cumbre sobre la Financiación para el Desarrollo) también ofrecen oportunidades interesantes para profundizar en las agendas comunes con los socios. La UE debería adoptar una posición europea común en áreas clave y aprovechar estas reuniones para presentarse como defensora del multilateralismo.

Es fundamental que la UE amplíe su compromiso e interlocución con los países socios más allá de los gobiernos centrales, impulsando así sus vínculos con los actores locales y comunitarios (ciudades y autoridades locales, organizaciones de la sociedad civil, universidades, grupos culturales, sector privado...). Se lograría así una mayor capilaridad, impacto y apropiación en las iniciativas de desarrollo, manteniendo la eficacia en el centro de su acción.

En lo que respecta a su relación con socios africanos, la UE debería demostrar su compromiso de continuidad para refutar la percepción de que la financiación para el desarrollo terminará desplazándose hacia otras necesidades en Ucrania. Esta percepción se sustenta en la transición del antiguo African Peace Facility al recientemente creado Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, puesto en marcha en Ucrania. La UE debe prestar especial atención a los riesgos de eurocentrismo (por ejemplo, la nueva política alemana sobre el hidrógeno puede interpretarse como una reproducción de los roles extractivos). En este sentido, cabría ser más activa en agencias, fondos y programas especializados en beneficio de los socios africanos. Centrarse en los propios y estrechos intereses comerciales y estratégicos de la UE sin tener en cuenta cómo son percibidos y recibidos en el Sur global no permitirá construir asociaciones sostenibles a largo plazo en un mundo más dinámico.

Existe un margen de maniobra importante para mejorar las relaciones con los socios africanos. Las percepciones negativas que se puedan tener acerca de la UE coexisten con un interés persistente por trabajar juntos y, en particular, con las aspiraciones de las generaciones más jóvenes que están en consonancia con lo que la UE les puede ofrecer. Se necesitan formas innovadoras de colaboración.

En lo que respecta a América Latina, la cooperación triangular puede ser una poderosa herramienta para revitalizar unas asociaciones debilitadas. La nutrida trayectoria de cooperación Sur-Sur en la región y el afianzamiento de la

cooperación triangular desde el desvanecimiento de la ayuda bilateral –especialmente en los sectores de la salud y la agricultura– proporcionan un terreno fértil para el desarrollo de esta modalidad de cooperación. Representa una oportunidad para hacer más con menos recursos económicos, reforzar el diálogo birregional y aumentar la presencia de la UE en la región. Es más, muchos de los principios básicos de la cooperación triangular están en consonancia con la agenda del *Global Gateway*.

Por último, la UE debe ofrecer iniciativas a medida para sus socios latinoamericanos y mostrar interés por estas alianzas más allá de los intereses propios de la UE, para lo cual se pueden utilizar las presidencias de la UE. Por último, la UE también puede tener un papel importante en la construcción de un marco común de la Agenda 2030 en América Latina, donde la Agenda parece haberse debilitado y ralentizado, entre otras cosas, por los precios de la energía y los alimentos.

¿Qué áreas deben ser prioritarias?

La UE debería prestar especial atención a áreas críticas cuya importancia vaya, posiblemente, en aumento en los próximos años:

- **Gobernanza:** la agenda de gobernanza (inclusiva) es uno de los principales valores añadidos de la UE y como tal debería ser defendida, especialmente frente a la inversión china. Gobernanza sólida y diplomacia preventiva pueden ayudar a proteger el Estado de Derecho de golpes de Estado, por ejemplo, en África. Esto también incluye iniciar un diálogo franco con homólogos africanos sobre cómo detener las transiciones dinásticas (por ejemplo, mediante la limitación de los años de mandato). Sin embargo, esta agenda se enfrenta a múltiples desafíos dados el legado histórico de la UE, la percepción de doble rasero y la tendencia global al declive democrático. No obstante, la UE goza aún de cierta credibilidad en este ámbito y, en ocasiones, está dispuesta a invertir en el capital político y financiero.

- **La salud global** sigue siendo muy relevante en África, donde el COVID-19 persiste junto a otras epidemias como la tuberculosis, la malaria y el VIH/SIDA que vuelven a aumentar tras años en remisión. La UE debe entablar un verdadero diálogo con sus socios africanos para comprender sus necesidades y problemas reales, tales como la falta de acceso a los medicamentos, tratamientos y vacunas o los problemas de *last mile delivery* y de servicios sanitarios. Podría resultar funcional para las asociaciones con África en materia de salud global la colaboración de las agencias



de regulación médica (por ejemplo, la Agencia Europea de Medicamentos y la American Medical Association) para adaptar los modelos de regulación en cada contexto. Deben abordarse, en colaboración con los socios, debates pendientes en los espacios multilaterales, como la exención al TRIPS en la OMC, como respuesta al COVID-19. Existe un riesgo de abandono de las cuestiones sanitarias, dado el desplazamiento de la atención a la crisis en Ucrania. La UE puede ser un actor clave en el ámbito de la salud mundial, ya que actualmente se está redefiniendo su arquitectura internacional, como muestran las conversaciones acerca de un futuro tratado internacional sobre la prevención y preparación ante pandemias o la preparación de un fondo intermedio financiero (FIF) para la prevención, preparación y respuesta (PPR) ante pandemias, en el Banco Mundial. En este contexto, la UE debe dotarse de una voz fuerte en los foros multilaterales y trabajar en soluciones comunes con los PMA para reformar la OMS y construir una visión común.

- **Seguridad alimentaria.** El impacto del conflicto de Ucrania en los precios y el suministro de alimentos afecta a todas las regiones y países, incluidos los PRM, y es probable que genere un aumento de conflictos y malestar social, con los peligros económicos y políticos asociados. Se necesitará urgentemente apoyo humanitario junto con esfuerzos de desarrollo estructural y producción local. Cualquier respuesta de la UE al respecto deberá tener en cuenta el peso de la economía informal. El análisis acumulado muestra que la mejora de la seguridad alimentaria requiere un enfoque de sistemas alimentarios sostenibles a largo plazo y, en este sentido, la UE dispone de muchas herramientas más allá de la ayuda al desarrollo (política comercial, asistencia técnica, establecimiento de normas mundiales) que, si son utilizadas adecuadamente, podrían reforzar las soluciones a largo plazo.

- **Economía mundial, comercio e industrialización.** Los socios del Sur global, y en especial los africanos, son los más vulnerables a la crisis económica. Denuncian las asimetrías del sistema económico mundial y, en concreto, de las cadenas de suministro mundiales. Los agentes económicos del Sur deberían integrarse en estas cadenas de suministro como innovadores (con la correspondiente cuota de valor y creación de empleo en dichos países). La UE debería abordar en los espacios multilaterales los cuellos de botella relacionados con el comercio, hacer frente a sus

propias incoherencias con una voz común (para lo que se necesitan un mayor conocimiento y un mayor esfuerzo de consultas) y participar más activamente en el Banco Mundial y en la banca regional. No se están realizando esfuerzos suficientes en materia de Derechos Especiales de Giro (DEG). Debe abordarse la crisis de la deuda en el Club de París para hacer frente a la crisis de la deuda e incorporar a China en esta conversación, por ejemplo, en el marco común del G20. Por último, la industrialización y el acceso a la energía deben abordarse como áreas prioritarias para los socios africanos.

- **Clima.** La UE debe trabajar con sus socios para encontrar un compromiso entre las ambiciones relacionadas con el clima y las necesidades locales, a fin de permitir una transición gradual y justa. Por ejemplo, los planes senegaleseos de construir nuevas infraestructuras de suministro de gas ya están suscitando recelo entre las organizaciones de la sociedad civil.
- **Desarrollo del capital humano.** La cooperación al desarrollo de la UE también debería dirigirse a las poblaciones vulnerables, invirtiendo no sólo en salud sino también en seguridad social en las regiones frágiles, lo que a su vez puede ayudar a garantizar la propia seguridad de Europa.
- **Otros ámbitos** en los que la UE puede apoyar a sus socios son la fiscalidad (en línea con el enfoque de ir más allá de la ayuda, la UE debe apoyar la capacidad institucional y la capacidad de movilización de ingresos internos de los países), la migración (donde a menudo se observa un doble estándar), la reestructuración de la deuda, las telecomunicaciones, la agricultura, la seguridad y los sistemas de tratos diferenciados a PMA.
- **Ciberseguridad:** aunque éste no es un tema tradicional de la agenda desarrollo, su creciente relevancia requiere una mayor atención por parte de la UE e incluso el diseño de una agenda de cibergobernanza. En términos más generales, la transformación digital es un área que la UE está priorizando cada vez más por lo que surgen oportunidades para que las instituciones de la UE y los Estados miembros de la UE trabajen en ello de forma colaborativa.



ADAPTAR LOS ENFOQUES Y LAS PRÁCTICAS DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO A LAS NUEVAS REALIDADES

Entre los Estados miembro de la UE se está forjando un consenso sobre la importancia de la política de desarrollo. Lamentablemente, la UE adolece de una cacofonía de herramientas e instrumentos que a veces restan eficacia a su acción. La Unión tiene una gran variedad herramientas que ofrecer en materia de asociaciones para el desarrollo, pero esta diversidad hace que a menudo sus mensajes y valores sean poco visibles y poco claros, con respecto a lo que ofrecen otros actores que compiten en la escena mundial. La UE debe tener en cuenta su propia circunscripción política interna para estas cuestiones, que en la actualidad se limita más bien a la comunidad del desarrollo. Debe crear conciencia, en casa, de la importancia de la ciudadanía global con el fin de reunir el apoyo necesario para mantener la ayuda humanitaria.

En este contexto, la pandemia del COVID-19 y la guerra en Ucrania han demostrado lo crucial que es para los miembros de la UE acordar un enfoque común coordinado para responder a las crisis externas e internas. Esto es aún más crucial para la cooperación al desarrollo, donde encontrar un equilibrio entre el realismo y un enfoque basado en valores no es una tarea fácil. Requiere una mayor inversión en comunicación y visibilidad, para mostrar a los socios globales la variedad, el impacto y la singularidad de las herramientas y programas de la UE sobre el terreno.

¿Cuáles son las nuevas herramientas de la UE, su potencial y sus retos?

Hay dos herramientas que la UE debería aprovechar al máximo para aplicar políticas de desarrollo eficaces: Team Europe y Global Gateway. El instrumento Europa Global-NDICI y su Fondo Europeo para el Desarrollo Sostenible Plus (FED+) se pusieron en marcha con la idea de establecer una nueva forma de "hacer ayuda", teniendo en cuenta las necesidades y demandas de los socios y comprometiéndose más activamente con el sector privado. La pandemia del COVID-19 aceleró el desarrollo del enfoque Team Europe, con una mayor participación de los Estados miembros de la UE, incluidos los más pequeños, en la identificación de soluciones comunes y transformadoras en todos los sectores. Team Europe también tiene como objetivo involucrar a los bancos para generar un cambio de mentalidad desde un enfoque principal de subvenciones y donaciones hacia uno de préstamos y otros servicios bancarios. A pesar de ser un instrumento relativamente nuevo, la Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) han demostrado una mayor capacidad de coordinación entre ellos en comparación con la cooperación entre las capitales y su banca pública de desarrollo.

Los próximos años serán cruciales para establecer estrategias y enfoques que hagan que Team Europe funcione de forma más eficaz. En la fase actual todavía se percibe como algo costoso y con importantes lagunas a abordar. En primer lugar, sigue implicando importantes costes (por ejemplo, costes de transacción y horas-persona) que dificultan la implicación de los



La pandemia del COVID-19 y la guerra en Ucrania han demostrado lo crucial que es para los miembros de la UE acordar un enfoque común coordinado para responder a las crisis externas e internas. Esto es aún más crucial para la cooperación al desarrollo, donde encontrar un equilibrio entre el realismo y un enfoque basado en valores no es una tarea fácil. Resultará esencial aprovechar al máximo el Europa Global-NDICI, Team Europe y Global Gateway, así como invertir en una nueva estrategia de comunicación





Estado miembro, a pesar del llamado de la Comisión Europea, dado que los funcionarios nacionales deben asumir tareas relativas a *Team Europe* además de (no en lugar de) sus obligaciones previas. En segundo lugar, las iniciativas de *Team Europe* siguen dando prioridad a la apropiación por parte de la UE frente a la de sus socios, lo que afecta negativamente a su credibilidad, a su capacidad para crear asociaciones sólidas y, en última instancia, a la sostenibilidad de los resultados. Por tanto, es necesario incorporar las percepciones y preocupaciones de los socios (y no sólo de los gobiernos centrales) mediante la escucha y la voluntad de adaptación. Además, los países socios y las delegaciones de la UE deberían participar más activamente en el diseño y la evaluación de los programas. En cuanto a las delegaciones de la UE, aunque se les pide que coordinen a los Estados miembros en los países receptores, no se les dota de los medios para hacerlo. Un ejemplo claro ha sido la distribución de vacunas, en la que no se ha tenido en cuenta la *last mile delivery*, su vida útil y una mejor comunicación de las entregas. Sin embargo, si se subsanan estas deficiencias, por ejemplo, invirtiendo en personal con las competencias y herramientas adecuadas, *Team Europe* puede ser una herramienta poderosa para un mejor análisis de la economía política de los países a los que se dirige, con el fin de diseñar y aplicar mejor los programas de desarrollo.

Global Gateway, un programa de gran ambición, se ha anunciado a bombo y platillo. El objetivo es que la Comisión Europea y los Estados miembros movilicen hasta 300.000 millones de euros de inversiones para impulsar una conectividad inteligente, limpia y segura en los sectores digital, energético y de transportes, y para reforzar los sistemas de salud, educación e investigación en todo el mundo.⁶ Sin embargo, el programa ha suscitado críticas. En primer lugar, está por ver cómo se podrán movilizar 300.000 millones de euros. Podría tratarse más bien de un mero "cambio de marca" de la financiación ya existente y disponible en el Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027. En segundo lugar, dado que aproximadamente más de dos tercios de los recursos comprometidos deberían ser movilizados por los Estados miembros de la UE, varios expertos se muestran escépticos respecto de las posibilidades de las capitales nacionales de alcanzar un compromiso de esa magnitud en un período de tiempo relativamente corto de tiempo. En tercer lugar, el programa careció de la participación y necesaria co-creación de los países socios en la definición de sus principales prioridades y objetivos, por lo que puede percibirse más bien como un ejercicio de "marketing" para vender a la UE en el exterior y en competencia con la Iniciativa china de la Franja y la Ruta. En cuarto lugar, aunque se define *Global Gateway* como centrada en varios componentes del desarrollo humano (desarrollo de infraestructuras, la educación, el desarrollo digital y la conectividad), sigue careciendo de asuntos clave como la igualdad de género o la migración. Algunas voces expertas señalan que, a diferencia de lo que ocurre con

el NDICI (85% de los proyectos deben ser sensibles al género o significativos para el género), el género no está integrado en *Global Gateway*. Por último, el plan todavía no es visible para los socios multilaterales, por lo que la UE podría trabajar más con éstos, por ejemplo, presentando el plan en la ONU en Nueva York y con las representaciones permanentes de los países socios.

El camino a seguir: retos y oportunidades

Uno de los principales retos a los que deberá enfrentarse la política de desarrollo de la UE es su comunicación y visibilidad. Una reciente encuesta interna realizada por la Comisión mostró que la Unión ocupa el séptimo lugar como actor preferido en materia de desarrollo, por parte de sus socios. Esto significa que la UE necesita invertir en una nueva estrategia de comunicación y visibilidad que se construya sobre bases sólidas. Una mera acción de relaciones públicas sin mayor sustancia probablemente no dará los resultados esperados. Es crucial un mejor conocimiento para generar una nueva marca que ponga de relieve las ventajas comparativas de la UE frente a otros actores, para abordar los intereses en juego (cambio climático, pobreza, empleo y seguridad alimentaria) al tiempo que se sustancian los valores de la UE, como la transparencia o los derechos humanos. El valor añadido de la UE y su comunicación y visibilidad deben adaptarse a los contextos tan diferenciados en los que trabaja. En este sentido, la Comisión Europea y los miembros de la UE deben estar más coordinados y ser más visibles sobre el terreno. Se recomienda que los Estados miembros se coordinen con los jefes de Delegación de la UE, con el objetivo de generar una voz, en nombre de *Team Europe*, cuando realicen visitas de alto nivel a los PMA. Además, una nueva estrategia de comunicación debe integrar una mejor comunicación del impacto de la acción de la UE, que ha sido evaluado. La paradoja es que la UE invierte muchos recursos en proyectos, pero no consigue implicar a los socios locales, incluidas las generaciones más jóvenes, ni explicar por qué estos programas son beneficiosos para ellos. La UE aún carece de una caja de herramientas o de directrices estandarizadas sobre cómo acercarse a los socios, incluido el sector privado, e incorporar sus opiniones e insumos. En otras palabras, la UE necesita una narrativa potente para: entender qué tipo de visibilidad quiere la Unión y mostrar tanto a nivel externo como interno los beneficios de su cooperación al desarrollo. Esto implica identificar tanto la mejor audiencia como los mejores actores para amplificar su visibilidad y (re)crear confianza entre los socios locales. En este sentido, la UE debería dirigirse no sólo a los gobiernos centrales, sino también a las instituciones locales, a los think tanks europeos y de los países receptores, pero también a las organizaciones de la sociedad civil y ONG para implicar a la población en general. Los think tanks pueden desempeñar un papel crucial a la hora de proporcionar más conocimiento y análisis político a las delegaciones de la UE, comprender las necesidades locales y los mecanismos institucionales, proporcionar desarrollo de capacidades y dar forma a las estrategias de comunicación y compromiso de manera que reflejen los motores del cambio. ■

6. http://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_en

CONCLUSIONES



1. LA UE Y SUS ESTADOS MIEMBROS DEBEN IDENTIFICAR MECANISMOS MÁS EFICACES PARA MEJORAR LA COORDINACIÓN INTERNA Y AUMENTAR EL NIVEL DE CONSULTA CON LOS SOCIOS EXTERNOS. La época en la que las instituciones y los Estados miembro de la UE podían "dis-funcionar" sin un grave coste geopolítico ha pasado. Esto es crucial no sólo para impulsar la eficacia de las iniciativas *Team Europe* o *Global Gateway*, sino también para aumentar su visibilidad y recuperar la confianza de los socios. Por un lado, existe una clara demanda de las capitales en la UE para entender cómo hacer que las iniciativas *Team Europe* funcionen en el terreno. Por otro lado, la reciente cumbre UE-UA confirmó que los países en desarrollo reclaman un mayor papel en las consultas sobre estos procesos.



2. LA UE Y SUS MIEMBROS DEBEN ABORDAR LA CUESTIÓN DE QUIÉN ASUMIRÁ LOS COSTES DE TRANSACCIÓN DE UNA MAYOR COORDINACIÓN. Las nuevas iniciativas implican una ambiciosa inversión en recursos tanto financieros como humanos para que tanto la UE como sus miembros dispongan de las herramientas adecuadas en las capitales y sobre el terreno para ser más visibles y eficientes, evitando duplicidades en el terreno. En este sentido, los think tanks y centros de investigación pueden desempeñar un papel esencial a la hora de proporcionar conocimientos y facilitar la creación de plataformas en las que representantes de la UE puedan reunirse y entablar regularmente diálogos y debates frances para abordar los retos y compartir buenas prácticas.



3. LA UE DEBE ENCONTRAR EL EQUILIBRIO ENTRE UN ENFOQUE BASADO EN VALORES Y EL PRAGMATISMO DE LA POLÍTICA EXTERIOR.

Global Gateway parece ir en esa dirección como herramienta para competir con otros actores geopolíticos en el ámbito del desarrollo, pero es necesario que se aplique plenamente y se comunique mejor interna y externamente para que sea reconocida como una herramienta valiosa. Existe un claro riesgo de que este programa sea considerado como una nueva-vieja promesa eurocéntrica sin las consultas necesarias a sus financiadores (los miembros de la UE) ni receptores (los países socios). En este sentido, invertir en una mayor coordinación y comunicación en foros multilaterales como la ONU, por ejemplo, mediante reuniones periódicas de coordinación entre delegaciones de la UE y las de países en desarrollo podría ser un punto de partida interesante.



4. LA UE DEBE COMPROMETERSE CON ACTORES NO TRADICIONALES SOBRE EL TERRENO.

Existe un consenso cada vez mayor de que, a pesar de ser un *global payer*, los programas de la UE no son capaces de vincularse adecuadamente con las comunidades más vulnerables y los grupos marginados, como las mujeres y los jóvenes. A través de las delegaciones de la UE, la UE debe tener una comunicación más fluida con actores locales, como las ciudades, autoridades locales, el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil, las ONG, los grupos comunitarios y los jóvenes, para que participen en el diseño, ejecución, comunicación y evaluación de los proyectos. Esto es esencial para impulsar la confianza en la UE por parte de las comunidades locales y aumentar su visibilidad a ojos de las poblaciones receptoras.

LISTA DE PARTICIPANTES

(1) Hugo Brauwers

Subdirector general de Cooperación al Desarrollo y Ayuda Humanitaria, Servicio Federal de Asuntos Exteriores, Comercio Exterior y Desarrollo, Bélgica.

(2) Fabio Casse

Director general de Cooperación al Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional, Italia.

(3) Aymeric Chuzeville

Primer consejero, Embajada de Francia en España.

(4) Eva del Hoyo

Directora general de Políticas de Desarrollo Sostenible, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, España.

(5) Daniele Fattibene

Coordinador, European Think Tanks Group (ETTG) e Investigador, Istituto Affari Internazionali (IAI), Italia.

(6) Moira Feil

Responsable de División de la UE, Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo, Alemania.

(7) Félix Fernández-Shaw

Director de Políticas de Desarrollo Sostenible y Coordinación, Dirección General de Partenariados Internacionales, Comisión Europea.

(8) Ina Friesen

Investigadora senior, German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Alemania.

(9) Tobias Jung

Director de Estrategia y Comunicación, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), España.

(10) Geert Laporte

Director, European Think Tanks Group (ETTG) y Senior Executive, European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Bélgica.

(11) Titta Maja

Directora general de Política de Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores, Finlandia.

(12) Nuria Molina

Responsable de UE y Benelux, Fundación Bill y Melinda Gates.

(13) Iliana Olivé

Investigadora principal, Real Instituto Elcano, España.

(14) Charles Powell

Director, Real Instituto Elcano, España.

(15) Martín Rivero

Coordinador del Área de Cohesión Social y Cooperación Sur Sur, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

(16) Virginia Rodríguez

Responsable de Incidencia Política, Instituto de Salud Global de Barcelona, España.

(17) María Santillán

Ayudante de investigación, Real Instituto Elcano, España.

(18) Andrew Sherriff

Subdirector, Relaciones institucionales y partenariados, European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Bélgica.

(19) Sébastien Treyer

Director ejecutivo, Institut du Développement Durable et des Relations Internationales (IDDR), Francia.

Con el apoyo de:



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

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 (IDDR), the German Institute of Development and Sustainability (IDOS) and ODI, 2022.

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, IDDR, IDOS y ODI solicitan el debido reconocimiento y una copia de la publicación.