



# Un nuevo ciclo en la cooperación eurolatinoamericana: valores compartidos e intereses

**Tobias Jung Altrogge**

Director de Estrategia y Comunicación de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas

Tobias.Jung[@]fiiapp.es

## Resumen

La pandemia global ha provocado la mayor contracción en 200 años en América Latina y el Caribe, región que en los últimos años ya presentaba un crecimiento económico reducido y tensiones sociales al alza, debido a las brechas estructurales históricas en materia de desigualdades, diferencias en el acceso a servicios y derechos, limitado espacio fiscal y una reducida capacidad de redistribución, informalidad laboral y una productividad limitada.

Si la Unión Europea quiere competir geoestratégicamente con China y Estados Unidos en América Latina y el Caribe, deberá apostar por los valores compartidos con la región, por el multilateralismo y la integración regional, por las políticas públicas y la economía social de mercado, por el Estado de derecho, y la cohesión social y territorial como garantes de estabilidad y condición previa para una recuperación verde y digital sostenible e inclusiva.

Más allá de la reducida asignación presupuestaria para la región en el marco financiero 2021-2027 de la Unión Europea, el NDICI y el EFSD+ ofrecen a la Unión Europea las herramientas adecuadas para reforzar las alianzas con América Latina y el Caribe y contribuir a su desarrollo, siempre y cuando se apliquen mediante el prisma del principio del enfoque de políticas o *policy first*.

## Palabras clave

Cohesión social, diálogo de políticas, valores, Equipo Europa, cooperación técnica pública.

## Abstract

The global pandemic produced the biggest recession in 200 years in the region of Latin America and the Caribbean, where previous years already presented limited economic growth and increased social tensions, based on historic structural gaps in terms of inequalities, disparities in the access to services and rights, reduced fiscal space and redistribution, informal labor markets and low productivity.

A geopolitical foreign policy of the European Union that competes with China and the United States in Latin America and the Caribbean shall concentrate on shared values with the region, committing with multilateralism and regional integration, public policies and social market economy, rule of law and social and territorial cohesion as guarantee for stability and condition for a green and digital recovery that is sustainable and inclusive.

Beyond the reduced financial allocation for the region in the multiannual financial framework 2021-2027 of the European Union, the NDICI and the EFSD+ offer to the Union adequate tools to reinforce the partnership with Latin America and the Caribbean and to impact on development, if applied with the *policy first* principle.

## Keywords

Social cohesion, *policy first*, values, Team Europe, public technical co-operation

## Tobias Jung Altrogge

Director de Estrategia y Comunicación de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). Cuenta con una experiencia profesional de más de 15 años en programas de cooperación de la Unión Europea. Ha publicado numerosos artículos sobre eficacia y calidad del desarrollo, así como sobre el conocimiento del sector público en la cooperación internacional. Ha sido responsable de la oficina de la Cooperación Española en Bruselas y ha coordinado diferentes unidades en la sede de la FIIAPP en Madrid. Licenciado en Ciencias Regionales de América Latina por la Universidad de Colonia, cuenta con un Máster de Estudios Internacionales de la Escuela Diplomática.

Con la colaboración de

*fundación*



## 1. Introducción<sup>1</sup>

Este trabajo<sup>2</sup> aborda el impacto del marco financiero 2021-2027 de la Unión Europea (UE) y de las prioridades geoestratégicas de la nueva Comisión Europea sobre la cooperación eurolatinoamericana. En el marco de un debate más amplio sobre el papel de la cooperación al desarrollo en la acción exterior, para la “década de la acción” de la Agenda 2030 y como herramienta para contribuir a una recuperación sostenible e inclusiva ante los efectos de la pandemia en América Latina y el Caribe, los diferentes apartados del documento se analizan desde la óptica de:

- La desaparición del principio de graduación y las oportunidades de los nuevos instrumentos de financiación exterior de la UE en las relaciones con una región con las características de un “desarrollo en transición”.
- Los riesgos de la reducción de la asignación presupuestaria para la región y los retos de la movilización de recursos adicionales para el desarrollo.
- El enfoque participativo del “Equipo Europa” y la inclusividad en la cooperación con la región.
- Las prioridades temáticas en las relaciones eurolatinoamericanas, con la cohesión social y el Estado de derecho como elementos distintivos de un espacio de valores compartidos.
- El impacto de la priorización del enfoque geográfico en la programación de la UE y sus riesgos para las relaciones birregionales.
- La relevancia del enfoque de políticas y de la cooperación técnica pública para una repolitización de las relaciones birregionales y para una apuesta conjunta por el multilateralismo basado en reglas.

El análisis de estos elementos cristaliza una serie de valores e intereses por los que la UE debería apostar para reforzar su alianza con América Latina y el Caribe y para contribuir a una recuperación de la pandemia en la región, que construya sobre nuevos pactos sociales.

## 2. Los nuevos instrumentos de cooperación de la Unión Europea (NDICI y EFSD+)

Para el marco financiero 2021-2027, la Comisión Europea propuso una revisión de sus instrumentos de financiación, incluida una simplificación de los instrumentos dedicados a la acción exterior. La principal novedad en el ámbito exterior es la creación del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación (NDICI, por sus siglas en inglés), que fusiona la mayoría de los instrumentos geográficos y temáticos que existían en el marco financiero anterior, incluida la presupuestación del Fondo Europeo

---

<sup>1</sup> Este documento se enmarca en el programa de trabajo de la Fundación Carolina auspiciado por la Fundación ICO: “Relanzar la cooperación entre América Latina y la Unión Europea: autonomía estratégica y recuperación verde y social en el escenario pospandemia”.

<sup>2</sup> El autor agradece los comentarios, observaciones y aportes de Anna Terrón, Marisa Ramos, José Antonio Sanahuja, Iosu Iribarren, Ignacio Soletó y las reflexiones de todo el equipo de la FIIAPP. Este texto no refleja posición institucional alguna y solo el autor es responsable de su contenido.

de Desarrollo. Esta propuesta responde a la necesidad de mejorar la flexibilidad de la asignación de fondos entre ámbitos geográficos y temáticos, y de abordar los retos globales y la hoja de ruta compartida en torno a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la Agenda 2030 y el Acuerdo de París. Como analizan Sanahuja y Ruiz Sandoval (2019), el nuevo Consenso Europeo de Desarrollo tuvo un papel fundamental en la definición del NDICI.

La propuesta inicial de la Comisión Europea se realizó en 2018, previamente a las elecciones al Parlamento Europeo, a la toma de posesión de la Comisión Von der Leyen, a la materialización del Brexit y a la aparición de la pandemia global de la COVID-19. Estos cuatro factores han tenido un fuerte impacto en prioridades emergentes, que se han traducido en el acuerdo final sobre el NDICI, que ha emanado de los llamados “trilogos” entre el Consejo, el Parlamento y la Comisión. La entrada en vigor del NDICI se producirá a mediados de 2021 aunque con efecto retroactivo, añadiendo a sus siglas el título “Europa global”.

En relación con América Latina y el Caribe, se destacan a continuación los principales cambios que se cristalizan en el NDICI y las prioridades geoestratégicas de la nueva Comisión Europea. El trabajo se estructura en torno a estos puntos.

1. Desaparece el principio de graduación, permitiendo la financiación de iniciativas de cooperación con países de renta media-alta. La integración de instrumentos ofrece además oportunidades para atender mejor retos multidimensionales y multisectoriales. No obstante, el porcentaje previsto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) mantiene un impacto limitativo sobre el presupuesto asignado a la región. Particularmente Chile y Uruguay quedan excluidas de la programación bilateral, mientras que México y Argentina mantienen una asignación presupuestaria en el marco de los programas regionales (aunque la puerta se mantiene abierta a la elaboración de “miniprogramas” indicativos multianuales).

2. Más con menos. En comparación con el marco financiero 2014-2020, el presupuesto asignado a la región se ve reducido de forma desproporcionada frente a los cambios en la asignación para otras regiones (-14%). Los 3,395 millones de euros para la región incluyen una asignación específica para el Caribe (a petición del Parlamento Europeo) y amplían el enfoque geográfico a las acciones de cooperación con Estados Unidos y Canadá. Por otro lado, la UE pretende potenciar el efecto palanca de la financiación del sector privado, especialmente mediante el nuevo Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible Plus (EFSD+, por sus siglas en inglés) y la Garantía de Acción Exterior, incluidos en el NDICI.

3. Prioridades temáticas. El NDICI establece metas de gasto por prioridades sectoriales. Como mínimo, se invertirá el 10% de los fondos para la migración, el 25% para el cambio climático, el 20% para el desarrollo humano y el 10% para la educación. En cuanto a la igualdad de género, se ha establecido que al menos el 85% de las acciones tengan como objetivo principal o relevante el empoderamiento de las mujeres y las niñas, y la igualdad de género. Además, el 92% de los fondos serán computables como AOD. De esta forma, el instrumento determina una serie de prioridades en la posible agenda de cooperación eurolatinoamericana. La Comisión Von der Leyen establece adicionalmente ejes de actuación para una Europa más fuerte en el mundo, que también incluyen en la cooperación con la región: i) alianzas verdes, ii) alianzas digitales, iii) empleo y crecimiento sostenible, iv) migraciones y desplazamiento forzado, v) gobernabilidad y desarrollo humano, y vi) resiliencia, paz y seguridad.

4. “Geografización”. La Dirección General de Asociaciones Internacionales (la INTPA, por sus siglas en inglés, y antigua Dirección de Cooperación Internacional y Desarrollo, DEVCO) establece —como servicio responsable de la Comisión Europea de la ejecución de los fondos de cooperación con América Latina y el Caribe (además de otros ámbitos)— el principio de “geografización” como prioridad para la asignación presupuestaria y el ejercicio de programación multianual actualmente en marcha. Esta “geografización”

implica programar la mayor parte de los recursos con un enfoque geográfico, reduciendo el importe disponible para programas temáticos, además de concentrar los fondos en acciones bilaterales, acompañadas de garantías soberanas, en detrimento de acciones regionales o multipaís, que requerirán de una justificación adicional bajo una lógica de subsidiariedad. De esta forma, se pretende que las acciones tengan una mayor relevancia geopolítica, y aumenten su impacto y la capacidad de influencia de la UE.

5. *Policy first* o enfoque de políticas. La INTPA se define como una dirección general de carácter político. Esto implica que las prioridades de acción exterior de la UE guían mucho más fuertemente la programación y ejecución de los fondos, así como el marco de inversión. La Comisión Europea pretende priorizar las actuaciones en función de sus valores e intereses, así como las necesidades de los países socios.

6. Equipo Europa y principio de “cocreación”. Desde la preparación del actual proceso de programación de los fondos exteriores, la INTPA ha identificado acciones insignia (*flagship programmes*), de interés compartido entre los Estados miembro y la Comisión Europea, que además cuentan con un potencial sustancial de movilización de recursos financieros adicionales, que incluyen la cooperación financiera y las inversiones privadas. Con la Comunicación conjunta de la Comisión Europea y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad “Respuesta Global de la UE a la COVID-19” (Comisión Europea, 2020), estas propuestas se han rebautizado como enfoque de trabajo “Equipo Europa” e “iniciativas *Team Europe*”. Mediante una forma de trabajo colaborativa, nuevamente se pretende asegurar un mayor impacto y una concentración de recursos en prioridades geoestratégicas.

Además de la asignación presupuestaria geográfica a las Américas y el Caribe en línea con el Cuadro 1, la Comisión Europea podrá financiar acciones de cooperación en América Latina y el Caribe con cargo a los programas temáticos, las acciones de respuesta rápida a las crisis o ante situaciones de estabilidad, además de una reserva flexible para atender desafíos emergentes, circunstancias imprevistas o nuevas prioridades.

**CUADRO 1. Desglose presupuestario del NDICI**

<b>Importes NDICI</b> <i>Precios corrientes, millones de euros</i>	
<b>NDICI importe total</b>	<b>79.462</b>
<b>Programas geográficos</b>	<b>60.388</b>
Vecindad	mínimo 19.323
África Subsahariana	mínimo 29.181
Asia y Pacífico	8.489
<i>del cual: Pacífico</i>	<i>mínimo 500</i>
Américas y el Caribe	3.395
<i>del cual: Caribe</i>	<i>mínimo 800</i>
<i>del cual: contribución para Erasmus+</i>	<i>1.800</i>
<i>del cual: para autoridades locales</i>	<i>mínimo 500</i>
<i>del cual: asignaciones para la Garantía de la Acción Exterior</i>	<i>hasta 10.000</i>
<i>Garantía de la Acción Exterior</i>	<i>hasta 53.449</i>
<i>del cual: para el BEI</i>	<i>26.725</i>

<b>Programas temáticos</b>	<b>6.358</b>
Derechos Humanos y Democracia	1.362
<i>del cual: apoyo a misiones de observación electoral</i>	<i>hasta 25%</i>
Organizaciones de la Sociedad Civil	1.362
Paz, Estabilidad y Prevención del Conflicto	908
Retos Globales	2.726

<b>Acciones de respuesta rápida</b>	<b>3.182</b>
<i>Respuesta de crisis</i>	<i>1.768</i>
<i>Resiliencia y nexos ayuda humanitaria y desarrollo</i>	<i>1.080</i>
<i>Necesidades de política exterior y prioridades</i>	<i>334</i>

<b>Reserva para nuevos retos y prioridades</b>	<b>9.534</b>
<i>del cual: para Derechos Humanos y Democracia</i>	<i>mínimo 200</i>
<i>del cual: para Organizaciones de la Sociedad Civil</i>	<i>mínimo 200</i>
<i>del cual: para Retos Globales</i>	<i>mínimo 600</i>

<b>Objetivos de gasto</b>	
Ayuda Oficial al Desarrollo	Al menos el 93% del importe total
Clima	30% del importe total
Desarrollo Humano	Al menos el 20% de la financiación AOD
Migraciones	10% del importe total
Igualdad de género	Al menos el 85% de las acciones
Actividades de desarrollo de capacidades en apoyo de la seguridad y el desarrollo	Hasta 270 millones

Fuente: Comisión Europea, 2021.

### **3. Policy first o la importancia del diálogo de políticas, las alianzas y el conocimiento del sector público en la cooperación con América Latina y el Caribe**

Una UE que pretende tener un mayor impacto geopolítico global necesariamente deberá reforzar sus alianzas con los países con los que comparte agendas en el ámbito multilateral. Esto es especialmente relevante para INTPA, como dirección general responsable de las alianzas internacionales. La reciente estrategia de la UE para un multilateralismo basado en normas resalta la necesidad de reforzar la cooperación con aliados en la defensa de los principios y las normas universales (Comisión Europea, 2021c).

En ese contexto, América Latina y el Caribe constituye una región que se caracteriza por su particular cercanía a la UE. Pero, además, existen otros imperativos de desarrollo más inmediatos: es la región más golpeada del mundo emergente por la crisis de la COVID-19. La pandemia global ha provocado la mayor contracción en 200 años en la región, con una reducción del PIB en un 7,4% en 2020. Para 2021 se prevé una recuperación moderada con un crecimiento del PIB del 4,1% (BID, 2021).

Desde la salida de la crisis financiera de los años 2008 y 2009, el crecimiento en la región ha ido perdiendo fuelle, volviendo a aumentar la desigualdad en la región desde el año 2014, con crecientes niveles de pobreza, una masiva destrucción de empleo, tensiones sociales al alza y una pérdida de la confianza en las instituciones. El impacto socioeconómico de la pandemia no se ha manifestado de forma homogénea en los diferentes países, algunos de los cuales han demostrado una mayor capacidad de reacción a la emergencia sanitaria y de apoyo a los sectores más necesitados. La magnitud del impacto de la crisis se ha visto determinada por factores estructurales como el grado de integración en la economía internacional, la estructura productiva y el nivel de formalización de los mercados laborales (CEPAL, 2020).

Las debilidades y brechas estructurales históricas de la región (desigualdades, diferencias en el acceso a servicios y derechos, limitado espacio fiscal y reducida capacidad de redistribución, informalidad laboral, reducida productividad) han sido analizadas detenidamente, destacando elementos recurrentes que explican la fragilidad del desarrollo económico, los desafíos en la reactivación económica sostenible e inclusiva y la importancia de seguir apostando por mecanismos de financiación concesional internacional en apoyo a países de desarrollo más avanzados o “en transición”.

El informe *Perspectivas económicas de América Latina* (OCDE *et al.*, 2019) presenta cuatro trampas de desarrollo en materia de productividad, vulnerabilidad social, institucional y medioambiental, que erosionan la cohesión social y territorial en la región, cuestionando el modelo económico (economía social de mercado) y el modelo político (democracia), con un enorme potencial para el populismo y la inestabilidad. A estas trampas, cabe añadir la igualdad de género como un reto estructural con impacto sustancial en la región.

En ese sentido, la reducción de la asignación presupuestaria a los países de América Latina y el Caribe y la priorización de otras regiones pueden ser contradictoria con el objetivo de la UE de reforzar las alianzas con socios afines y de responder a una agenda de desarrollo más amplia. La “creciente irrelevancia de América Latina” (Schenoni y Malamud, 2021) ante la UE se debe ante todo a la ausencia de grandes conflictos y la menor integración de esta en las cadenas productivas globales, entre otros factores. Desde el punto de vista de los objetivos del NDICI y de las brechas de desarrollo indicadas, esta reducción de fondos tampoco es coherente. No obstante, el potencial impacto geopolítico de los fondos asignados a la región no depende exclusivamente del monto presupuestario, sino también de la forma de ejecutarlos. El principio de *policy first* o enfoque de políticas es especialmente relevante para una región con índices de democracia (Economist Intelligence Unit), una madurez institucional (*Worldwide Governance Indicators* del Banco Mundial) y rentas per cápita por encima de otras regiones prioritarias para la cooperación europea, como por ejemplo la Vecindad Sur o África Subsahariana.

La reciente actualización de la guía de la Comisión Europea sobre programación e implementación conjunta (Comisión Europea, 2021b) reconoce la relación virtuosa entre los diálogos de políticas, contruidos sobre alianzas entre administraciones públicas, y el impacto de la cooperación técnica y financiera priorizada en función de estos diálogos. Desarrolla los métodos de cooperación del artículo 26 del NDICI, que recogen de forma destacada los acuerdos de cooperación triangular y las medidas de cooperación administrativa, como hermanamientos entre instituciones públicas y medidas de cooperación en las que participe personal del sector público de los Estados miembro de la UE.



Los programas actuales de cooperación técnica pública entre la UE y América Latina y el Caribe ofrecen prácticas relevantes de priorización de sus actuaciones mediante diálogos de políticas con los centros de gobierno de los países de la región.

El establecimiento de mecanismos estables de diálogo de políticas (“Mesas Equipo Europa”) que cuenten con la participación de las administraciones de la UE y de América Latina y el Caribe permite no solo reforzar instituciones sólidas que rindan cuentas y acompañar procesos de reforma de políticas públicas, sino orientar la cooperación técnica y financiera hacia resultados de desarrollo sostenibles e inclusivos, además de generar espacios de confianza y alianzas entre administraciones, acompañándolas con un enfoque iterativo (Andrews, Pritchett y Woolcock, 2017) y de todo gobierno. Nos encontramos, por tanto, ante una oportunidad de nutrir los diálogos políticos desde la cooperación técnica pública y de “repolitizar” las relaciones eurolatinoamericanas en aras de una convergencia de posiciones eurolatinoamericanas en el ámbito multilateral.

Estos diálogos deberán materializarse a nivel bilateral con medidas de cooperación que nutran el papel de las Delegaciones de la UE como promotoras del enfoque Equipo Europa. La INTPA está realizando un ejercicio piloto de diálogo de políticas entre agencias de los Estados miembro y las Delegaciones de la UE en América Latina, del que se desprende la importancia de este enfoque por sus contribuciones en materia de coherencia, complementariedad y apropiación.

A la vez, la UE no puede perder de vista el objetivo de la regionalización, de apoyar el regionalismo y la integración regional, como se argumenta más adelante, y aspira a reconstruir un diálogo político bi-regional sobre la base de los diálogos de políticas.

El principio de *policy first* o enfoque de políticas es un concepto emergente en la acción exterior de la UE, que actualmente solo cuenta con experiencias prácticas de los programas regionales de cooperación técnica de la UE con América Latina y el Caribe, sobre el que se construye el actual ejercicio piloto de las “Mesas Equipo Europa”. El vínculo entre los diálogos de políticas alimentados por estos programas y la capacidad de lograr mayores resultados de desarrollo por parte de acciones de cooperación técnica, financiera y de apoyo presupuestario sobre las que se aspira a incidir, todavía requiere de un trabajo mucho más estructurado, especialmente relevante en el marco de la ampliación del EFSD+, y de la Garantía de Acción Exterior hacia la región. La combinación de los tres pilares del Plan Europeo de Inversión Exterior (EIP, por sus siglas en inglés) con la asistencia técnica mejorando el marco habilitante para las inversiones, todavía no cuenta con el engranaje suficiente y deberá ser reevaluado con la ambición geoestratégica de la actual Comisión y el papel reforzado de la cooperación técnica pública para nutrir los diálogos políticos (Di Ciommo, Sergejeff, por publicar). También queda por dilucidar la relación entre la INTPA y el Servicio de Instrumentos de Política Exterior (FPI, por sus siglas en inglés).

En este ámbito, el vínculo entre el concepto de *policy first* y el de *people first* en una cooperación avanzada y a medida de los países con estándares democráticos comparables a los de la propia UE, requiere de una especial reflexión. La cooperación europea tiene una fuerte tradición en la cooperación directa con la sociedad civil de los países socios. Esta cooperación es intrínseca a los valores democráticos y la defensa de los derechos humanos por parte de la Unión. No obstante, el principio de *policy first* y la lógica de las alianzas pueden generar una tendencia al apoyo a la sociedad civil concentrado exclusivamente en procesos de diálogo social dirigidos por los propios gobiernos en el marco de su soberanía democrática. La participación ciudadana en los procesos de desarrollo y de diseño e implementación de políticas públicas debería ser un eje central de la apuesta de la UE en su trabajo con países democráticos, anclados a la agenda compartida de los ODS. La construcción de valores sociales compartidos



mediante la respuesta conjunta a retos compartidos, y la promoción de una verdadera alianza birregional, es el motor de la transformación y garantía para el objetivo común del orden multilateral basado en reglas.

#### **4. Valores e intereses en el espacio eurolatinoamericano**

América Latina y el Caribe es la región de la vecindad europea más cercana en todos los sentidos, salvo el geográfico. Compartimos valores fundamentales en materia de respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad y los derechos humanos, así como una fuerte apuesta por el multilateralismo y los objetivos comunes de la Agenda 2030.

El NDICI establece como objetivo general “defender y promover los valores e intereses de la Unión en todo el mundo”. Para ello, es importante diferenciar estos dos conceptos, los valores, especialmente los fundamentales anclados en el Tratado de Lisboa, y los intereses, que se trasladan en prioridades de acción exterior. Diferenciar la esencia, el cómo se actúa, la forma de hacer, vehiculándola en el qué se hace, los intereses, incluidos los políticos, económicos y comerciales, permite distinguir mejor a la UE entre otros actores en la región.

La apuesta geoestratégica de la Comisión Von der Leyen por una recuperación socioeconómica verde y digital de la actual crisis provocada por la pandemia es legítima y coherente con las prioridades económicas internas de la UE. No obstante, en estos dos ámbitos compite en la región con otros actores externos, como China y Estados Unidos (Sanahuja, 2021a), así como también entre los propios Estados miembro de la Unión. La apuesta por alianzas verdes y digitales que sean sostenibles e inclusivas, construidas sobre sociedades pacíficas y seguras, cohesionadas, con instituciones sólidas y un desarrollo socioeconómico que no deje a nadie atrás, es lo que diferencia a la UE de los otros actores mencionados.

Los países de la región están interesados en el potencial de inversión y de innovación de la UE, al igual que en el de otros actores, pero confían además en los valores europeos y demandan la experiencia de la enorme diversidad de sus políticas públicas. Es de capital interés para la Unión fomentar un sentido de pertenencia a una comunidad eurolatinoamericana de valores compartidos. Una acción exterior geoestratégica requiere apalancar fondos adicionales, pero no puede arriesgar perder de vista la esencia de la UE. La ambición de una mayor autonomía estratégica conlleva riesgos para la política exterior de la UE, especialmente en materia de valores democráticos. Si la UE lleva la autonomía demasiado lejos, puede perder capacidad de incidencia e influencia en la persecución de sus objetivos mediante su poder normativo (Youngs, 2021).

##### **4.1. “5 P” para las “3 B”: orientando las políticas públicas hacia los ODS**

La firme apuesta de la UE y de los países de América Latina y el Caribe por la Agenda 2030 plasma esos valores compartidos y establece una hoja de ruta común ante retos compartidos.

El NDICI estructura los ámbitos de intervención en torno a las cinco “P”—personas, planeta, prosperidad, paz y asociaciones (o partenariados)—, recogiendo el compromiso asumido por la UE con la Agenda 2030 en el marco del nuevo Consenso Europeo de Desarrollo. Como se ha mencionado, la propia dirección general competente de la Comisión Europea ha pasado a denominarse de “Asociaciones Internacionales”, y destaca la apuesta geoestratégica por la construcción de alianzas. El ODS 17 se convierte en eje de la acción exterior de la UE, apostando por el multilateralismo, las asociaciones mundiales sólidas y la cooperación internacional como fundamento para alcanzar los ODS.

La promoción de sociedades justas, pacíficas e inclusivas, con instituciones sólidas, eficaces y transparentes, que rindan cuentas, es una condición previa para el desarrollo sostenible, al igual que lo es la agenda de derechos, de acceso a servicios sociales y de reducción de las desigualdades. De esta forma, el ODS 16 se convierte en motor para alcanzar el resto de los objetivos, y junto al ODS 17 representa la dimensión de los valores de la Agenda 2030 y, en buena medida, de la acción exterior europea.

Nuevamente, la diversidad en la aplicación de políticas públicas inclusivas y sostenibles aplicadas en el marco común de la Unión sirven como prácticas relevantes para la respuesta conjunta ante retos compartidos entre la UE y América Latina y el Caribe en la entrada en la “década de la acción” de la Agenda 2030.

La apuesta común por las cinco dimensiones de esta agenda es parte fundamental de un espacio eurolatinoamericano de valores compartidos. Deberá guiar las actuaciones de la UE para reconstruir mejor (*building back better* o tres “B”, término acuñado por el marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres) tras el impacto socioeconómico de la pandemia. El refuerzo de esas alianzas y la promoción de sociedades justas, pacíficas e inclusivas es condición previa para una recuperación verde y digital sostenible e inclusiva. El desarrollo sostenible no será posible si no se superan las brechas estructurales y se refuerzan las capacidades institucionales para “hacer” políticas públicas en línea con los ODS.

Esta ambición es compartida entre la UE y América Latina y el Caribe, y es el fundamento de su apuesta común en la “década de la acción”. El enfoque del NDICI, sus principios y su potencial de movilización de recursos técnicos y financieros ofrecen las posibilidades para avanzar sustancialmente en este camino.

Un buen ejemplo de la demanda de las experiencias europeas en el acompañamiento de nuevos pactos sociales es la solicitud del Gobierno de Chile al programa EUROsociAL de la UE para nutrir el proceso constituyente o también la creación de Consejos Económicos y Sociales en la región, a partir de las prácticas europeas de diálogo social.

Desde la perspectiva española es especialmente importante mantener una hoja de ruta compartida, basada en la Agenda 2030 y las políticas públicas. El peso de España en la región se construye sobre vínculos históricos humanos, económicos, políticos y de cooperación articulados en la Comunidad Iberoamericana. España es el primer inversor europeo en la región y el segundo mundial, después de Estados Unidos. Su presencia en la región es un multiplicador del peso político de España a escala global, de acuerdo con la Estrategia de Acción Exterior 2021-2024 (Gobierno de España, 2021). No obstante, la cooperación española ha estado tradicionalmente centrada en el acompañamiento de procesos de reforma de políticas públicas, afrontando el doble reto de potenciar un mayor interés europeo en la región y de competir con un mayor número de actores tanto externos como de la propia UE en las nuevas prioridades europeas en materia verde y digital. Estos ámbitos además requieren de una movilización de recursos financieros adicionales, para lo cual la estructura pública de la cooperación española está comparativamente menos preparada. Compiten además con las prioridades de la propia recuperación española y las ambiciones de movilización de recursos privados en el ámbito del mecanismo europeo de resiliencia y recuperación “Next Generation EU”.

#### **4.2. “Geografización” vs. enfoques regionales**

La imposibilidad de la organización de una Cumbre UE-América Latina y el Caribe desde el año 2015 ilustra la debilidad de los diálogos políticos estructurados de carácter birregional y la difícil articulación de actuaciones concretas basadas en agendas compartidas, a pesar de la cercanía sociocultural y de valores entre ambas regiones en el marco de la Agenda 2030.

Del lado de América Latina y el Caribe, la inestabilidad regional derivada de la crisis de Venezuela ha polarizado las respuestas e inutilizado los mecanismos regionales de concertación y de integración (González, Hirst, Luján, Romero y Tokatlian, 2021). La UE solo ha demostrado capacidad de incidir geoestratégicamente en la región en respuestas puntuales y reactivas frente a crisis recientes, como la de los refugiados de Venezuela (y en menor grado en México y América Central) o los incendios en la Amazonia brasileña. El resto de las relaciones políticas se reduce esencialmente a débiles acuerdos comerciales bilaterales y subregionales, con una evidente desvinculación con los programas de cooperación técnica y financiera que deberían acompañar a estos acuerdos. Desde la acción de los Estados miembro de la UE existen algunos espacios con una continuidad y densidad mucho mayores, como el iberoamericano, que habría que incluir en las reflexiones sobre una propuesta de repolitización de las relaciones eurolatinoamericanas. La UE por ahora no ha sabido integrar la enorme riqueza en redes y diálogo político que existe en estos espacios.

Existe sin embargo un acervo importante de diálogos de políticas, estructuradas en diferente grado en el marco de los programas regionales de cooperación técnica de la UE para la región. El ejemplo más claro del potencial de estos programas es la función de secretariado que ejerce el programa COPOLAD<sup>3</sup> para el Mecanismo de Coordinación y Cooperación CELAC-UE en materia de drogas, más allá del alcance político del mismo. COPOLAD además es, por ahora, el único programa regional de cooperación de la UE que incluye a todo el Caribe en el marco de sus actividades.

Programas como EUROsociAL+, EL PAcCTO y EUROCLIMA+<sup>4</sup> nutren el diálogo sobre políticas a nivel regional mediante procesos de diálogo estructurados en “mesas-país” interministeriales, contribuyendo a enfoques de todo gobierno y fertilizando consensos y protocolos comunes en el ámbito regional. Estos programas están impulsando nuevas asociaciones entre la UE y América Latina mediante herramientas de intercambio de conocimientos, aprendizaje entre pares, cooperación técnica pública y el diálogo de políticas, trabajando con administraciones públicas, redes institucionales y apoyando foros regionales, subregionales y birregionales (Ramos y Jung, 2019).

Los programas regionales de la UE contribuyen en varios planos a “repolitizar” las relaciones birregionales. A nivel nacional de los países de América Latina y el Caribe, estos programas contribuyen a mejorar las capacidades institucionales en el ciclo de diseño y gestión de las políticas públicas, además de generar incentivos para el cambio, favoreciendo el debate y la reflexión colectiva, el intercambio de conocimiento de experiencias relevantes y el aprendizaje mutuo entre instituciones homólogas en la región y con la UE. Lo regional supone una ventana de oportunidad para iniciar procesos de cambio político en el terreno nacional y para promover la horizontalidad efectiva.

A nivel regional y birregional, los programas regionales de la UE están generando respuestas armonizadas frente a retos compartidos, fomentando la adhesión a políticas, estándares y principios conjuntos, permitiendo acercar posiciones en foros internacionales en beneficio de la gobernanza multilateral e impulsando, desde abajo hacia arriba, la concertación y la integración regionales, con un impacto y unos resultados de desarrollo sustanciales a nivel país. En este marco regional, cobran especial relevancia las redes y comunidades de prácticas con un gran acervo de capital relacional y de confianza mutua entre personas e instituciones. Existe un denso tejido entre instituciones desde el que se inician muchas de las políticas. Sirvan de ejemplo las “Reglas de Brasilia” para garantizar el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, aprobadas en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana.

<sup>3</sup> Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la UE en Políticas sobre Drogas.

<sup>4</sup> Programas de Cooperación entre América Latina y la UE en materia de cohesión social (EUROsociAL+), de lucha contra el crimen organizado en la cadena criminal (EL PAcCTO) y de cambio climático (EUROCLIMA+).

A nivel europeo, participan en su ejecución diversos Estados miembro de la UE, garantizando un enfoque práctico de Equipo Europa y transmitiendo diversos modelos de aplicación del acervo comunitario único.

Esta retroalimentación entre lo regional, lo bilateral y lo birregional es un valor intrínseco a la construcción regional del espacio de la UE y de su mercado interior. Por ello, es fundamental que en el actual proceso de programación el principio de “geografización” y de subsidiariedad no se superpongan a la dimensión regional, evitando la simple agregación de intereses compartidos en las iniciativas Equipo Europa hacia una agenda regional, que no responda a una visión de valores compartidos.

En el ámbito de la “geografización”, cabe distinguir además entre enfoques de trabajo regionales o multipaís, que no necesariamente se corresponden con organismos regionales. Sin dejar de aspirar a una institucionalidad regional en América Latina y el Caribe, la agenda birregional es más compleja, y cuenta con diversas redes y mecanismos de concertación e integración de carácter más o menos formalizados, que conviven y refuerzan la agenda de valores compartidos.

La existencia de estos programas de cooperación regional y sus mecanismos afianzados de diálogo sobre políticas a nivel intrarregional y birregional permite reconstruir una agenda política eurolatinoamericana, introduciendo entre sus objetivos la función de dinamización y secretariado de mecanismos sectoriales de diálogo birregional, que ya se encuentran en construcción informal a un nivel intermedio de decisores públicos o *policy makers*. La Comunicación conjunta “Aunar fuerzas para un futuro común”, de abril de 2019 (Comisión Europea, 2019), recoge la base para impulsar mecanismos de diálogo sectoriales que podría abanderar el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

Estos mecanismos de diálogo permitirían nutrir sustancialmente la agenda birregional y alimentar compromisos específicos en el relanzamiento de las cumbres UE-América Latina y el Caribe que ha reclamado para 2021 la reunión ministerial celebrada en diciembre de 2020. La retroalimentación entre ambos (diálogo político, por un lado, y programas regionales / diálogo de políticas, por otro) debe permitir a su vez una orientación más estratégica a los programas y que los empodere, fortaleciendo su posicionamiento y su impacto.

Los programas regionales están logrando una interlocución de muy alto nivel en los países de la región. No obstante, no siempre consiguen poner en común el interés político al mismo nivel a ambos lados del Atlántico. En el entorno de la ambición geoestratégica de la acción exterior de la UE, este cruce de agendas y compromisos políticos es un reto fundamental para el futuro de la cooperación eurolatinoamericana. La propuesta actual de reducción de los fondos asignados a la cooperación regional en al menos un 30% frente al marco financiero anterior de la UE sería, por tanto, además de desproporcionada, un grave error y una decisión contraria a las ambiciones geoestratégicas de la Comisión Von der Leyen, especialmente considerando que una parte importante de esta asignación necesariamente deberá financiar acciones que nutran los procesos subregionales (Caribe, Sistema de Integración Centroamericana, Mercosur) y multipaís, además de la cooperación financiera y eventualmente la cooperación con Estados Unidos y Canadá.

No se pretende abordar en profundidad en este trabajo la dimensión del Caribe en el marco eurolatinoamericano, pero las condiciones históricas y estructurales de sus sistemas son ámbitos que añaden complejidad a cualquier proceso de convergencia. Sirva de ejemplo en el sentido positivo la propia construcción europea. El NDICI supera barreras administrativas para la participación de la República Dominicana y de Cuba en los programas regionales, pero a pesar de la coherencia con los diálogos po-

líticos que se pretenden fomentar con América Latina y el Caribe, la participación de otros países en el Caribe en los programas de cooperación regional es compleja de gestionar y requiere de una reflexión profunda entre la Comisión Europea y las agencias de cooperación de los Estados miembro. También han sido relevantes las diferencias de enfoque en los acuerdos comerciales y el sistema de preferencias regionales para países sujetos al acuerdo de Lomé, y posteriormente de Cotonú, aplicado durante muchos años, hasta su sustitución por acuerdos de libre comercio o, en su caso, las preferencias del esquema *Todo excepto armas* para los menos avanzados. En cualquier caso, la participación de los países del Caribe y las dinámicas de trabajo en la propia Comisión Europea están contribuyendo a que los programas se formulen y trabajen en inglés, lo que facilita potencialmente la participación de otros Estados miembro de la UE, pero desnaturaliza procesos de diálogo basados fuertemente en redes y comunidades del espacio iberoamericano.

Desde la perspectiva española, es fundamental reforzar el vínculo entre el espacio iberoamericano y el eurolatinoamericano en todas sus dimensiones, especialmente considerando el 30 aniversario del sistema de Cumbres Iberoamericanas, que se celebra en 2021. El idioma es un elemento importante, a considerar por España y Portugal en el nexo entre ambos espacios, que requiere de un posicionamiento estratégico en la UE.

La apuesta por agendas diferenciadas con algunos países en la Estrategia de Acción Exterior 2021-2024 española parece contradictoria con la ambición de que la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) recupere su capacidad dinamizadora de una agenda latinoamericana, especialmente en relación con una agenda de valores compartidos en el ámbito ibero- y eurolatinoamericano.

### **4.3. Cooperación triangular y las facilidades Adelante y Desarrollo en transición**

El NDICI incluye entre sus métodos de cooperación (artículo 26) los acuerdos triangulares, en virtud de los cuales la Unión coordina con terceros países su ayuda vía financiación a una región o país socio. En 2018, la antigua DEVCO adoptó una estrategia específica en materia de cooperación triangular (Comisión Europea, 2018), construida sobre el nuevo Consenso de Desarrollo, con la ambición de reforzar las relaciones estratégicas sobre intereses compartidos con países que cuentan con cooperación bilateral. En esta estrategia, se identifica la cooperación triangular como herramienta para promover el diálogo político y la integración regional, señalando además sus virtudes en materia de alineación y de eficacia para el desarrollo.

La Comisión Europea pretende posicionarse como actor relevante en materia de cooperación triangular a nivel global. Destaca específicamente la exitosa experiencia del programa EUROSociAL en materia de contribución a la construcción de protocolos comunes y de convergencia normativa mediante el intercambio de experiencias entre países de América Latina y el Caribe. Sobre la experiencia de este programa, la UE lanzó en 2015 una facilidad específica, denominada “Adelante” para financiar acciones de cooperación triangular, ejecutadas por las agencias de cooperación de los países de América Latina y el Caribe. Desde la perspectiva española, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) viene apoyando desde hace años a las agencias de cooperación de la región y financiando el programa iberoamericano para la cooperación Sur-Sur (Castiella, 2019) que estará vinculado con la segunda fase del programa “Adelante” mediante el informe anual de cooperación Sur-Sur de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

Considerando altos costes de transacción en materia de ejecución de fondos europeos por parte de las agencias de cooperación de la región y un reducido impacto en materia de promoción de valores e in-



tereses europeos, en 2018 se lanzó la Facilidad para el Desarrollo en Transición. Esta línea de financiación responde al planteamiento y estrategia impulsado por el informe *Perspectivas Económicas de América Latina* (OCDE *et al.*, 2019) y, además de financiar componentes de acompañamiento técnico de reformas por parte de la OCDE y la CEPAL en los países, establece una ventanilla para cofinanciar acciones específicas con las agencias de cooperación de los países de América Latina y el Caribe en sus propios países (Nieto y Salinas, 2020).

El alto nivel de cooperación triangular existente en los programas regionales de cooperación eurolatinoamericana requiere reflexionar estratégicamente sobre la mejor forma de articular esta modalidad, especialmente desde la óptica de su contribución a la construcción de alianzas.

## 5. Equipo Europa: programación e implementación conjuntas del NDICI

Como se ha señalado con anterioridad, desde la preparación del proceso de programación 2021-2027 para los instrumentos de acción exterior, la INTPA ha identificado acciones insignia (*flagship programmes*) de interés compartido entre los Estados miembro de la UE y la Comisión Europea, que además cuentan con un potencial sustancial de movilización de recursos financieros adicionales que incluyen la cooperación financiera y las inversiones privadas.

Con la Comunicación conjunta de la Comisión Europea y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad “Respuesta Global de la UE a la COVID-19” de abril de 2020, estas propuestas se han rebautizado como enfoque de trabajo “Equipo Europa” e “iniciativas *Team Europe*” (TEIs, por sus siglas en inglés). Mediante el trabajo colaborativo se pretende asegurar un mayor impacto y una concentración de recursos en prioridades compartidas, consideradas geoestratégicas.

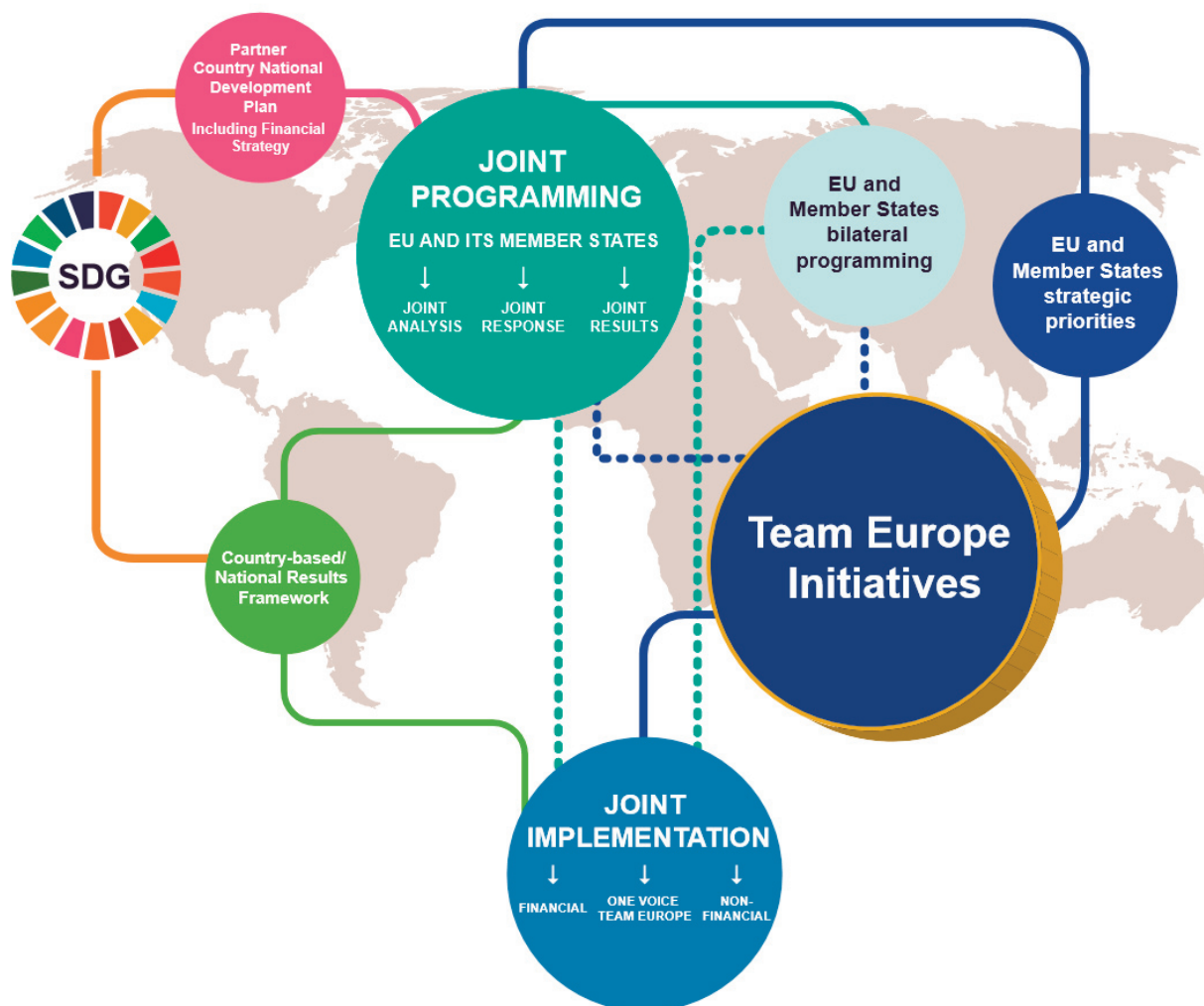
En línea con el principio de “geografización”, estas TEIs se están elaborando por parte de las Delegaciones de la UE en cada uno de los países socios, considerando las prioridades de los países en un ejercicio conjunto con las embajadas y oficinas de cooperación de los Estados miembro de la UE. En aras de asegurar una mayor inclusividad y un verdadero enfoque europeo, la Comisión Europea está tratando de asociar a los Estados miembro que no tengan embajada u otra presencia en cada país socio, mediante un proceso de consulta centralizada en Bruselas. Este proceso es especialmente relevante para las TEIs de América Latina y el Caribe, considerando que muchos países de la región no cuentan con una representación amplia de Estados miembro de la UE.

Además, la Comisión Europea está incorporando al proceso a los bancos de desarrollo de los Estados miembro, así como al Banco Europeo de Inversiones (BEI) y al Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), en línea con los compromisos de movilización de recursos para el desarrollo asumidos en el Consenso Europeo de Desarrollo y los acuerdos de la agenda de acción de Addis Abeba. Para América Latina, también están involucrados en esta fase de programación actores como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y CAF-Banco de Desarrollo de América Latina.

En el proceso de programación de la UE para el marco financiero 2021-2027, está previsto que las TEIs se conviertan en uno de los tres ámbitos de actuación planteados en el ámbito nacional para cada uno de los programas indicativos multianuales.



## CUADRO 2. TEIs y programación de la Unión Europea



Fuente: Comisión Europea, 2021a.

En otoño de 2020 se presentaron las primeras propuestas de TEIs por regiones (TEIs bilaterales y algunas propuestas iniciales de TEIs regionales) a los Estados miembro, sus agencias de cooperación y los bancos de desarrollo e inversión. Hasta marzo de 2021, la Comisión Europea había preseleccionado 49 TEIs que considera “maduras”, de las cuales 17 corresponden a TEIs bilaterales con los países de América Latina y el Caribe. Un total de ocho Estados miembro y de siete bancos de desarrollo han expresado su compromiso con estas acciones.

El proceso de “cocreación” y de participación (o *inclusiveness*) de los Estados miembro con menor presencia en la región está teniendo, por lo tanto, cierto efecto dinamizador del interés de los actores y de su compromiso con América Latina y el Caribe, aunque menor que en otras regiones como África o Asia. Es un proceso de toma de decisiones informada que redundará en beneficio de una mayor coherencia de un sistema de cooperación europeo basado en competencias paralelas. Refuerza además el compromiso del NDICI con la programación conjunta. Sin embargo, también alberga riesgos en materia de un enfoque demasiado eurocéntrico, centrado en el donante, cuestionando el principio de apropiación (Jones y Teevan, 2021), y corre asimismo el riesgo de priorizar la cofinanciación y los intereses por encima de los valores.

El ejercicio de programación todavía está en proceso en el momento de la redacción de este documento, incorporando nuevos criterios para la consideración de TEIs (como, por ejemplo, un número mínimo de Estados miembro interesados y un porcentaje mínimo de cofinanciación) que impide un análisis en mayor profundidad de los cambios a nivel de temáticas y asignaciones presupuestarias finales, más allá de la reducción global de recursos hacia la región. No obstante, la introducción del vínculo entre la programación y la implementación conjunta ya permite señalar algunos retos adicionales, que se presentarán en los próximos años en la cooperación eurolatinoamericana.

Como se ha señalado, algunos programas de cooperación están logrando nutrir sustancialmente los diálogos de políticas en los países e incluso a nivel regional. No obstante, ante la escasez de foros de diálogos políticos birregionales, los programas muchas veces construyen sobre, o promueven, otro tipo de redes o comunidades. Sirva como ejemplo el Foro de Ministros de Ambiente de América Latina en el programa EUROCLIMA+, la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP) en el marco del programa EL PACCTO o diversas redes impulsadas por el programa EUROsocial, como la Red de Transparencia y Acceso a la Información o la Red de Desarrollo Regional. El gran reto al que se enfrentan todas estas iniciativas es la convergencia de agendas y compromisos políticos a ambos lados del Atlántico.

Se ha explicado ya la importancia del marco común de la Agenda 2030 en este ámbito y la oportunidad de la recuperación de algunos diálogos políticos estructurados a nivel birregional. No obstante, manteniendo la lógica de la retroalimentación entre los programas de cooperación, los diálogos de políticas y los diálogos políticos, emana un reto estructural en relación con la implementación conjunta. El reto de muchos programas es conseguir una participación real, representativa y sustantiva de los 27 Estados miembro de la UE. En el plano bilateral, ejemplos como el programa de intercambio de experiencias entre Cuba y la UE cuentan con una activa participación de diferentes Estados miembro (*inclusiveness*). No obstante, la mayoría de programas de cooperación eurolatinoamericana concentran recursos de conocimiento de instituciones públicas y entidades de los países con mayores vínculos con la región.

Aquí pueden desempeñar un papel fundamental las direcciones generales temáticas de la propia Comisión Europea, así como las agencias ejecutivas de la UE, que aportan una visión global de cómo se aplica el respectivo acervo en 27 legislaciones, protocolos o medidas nacionales. Estas entidades son capaces de identificar de una forma ordenada experiencias relevantes de países o incluso regiones más “alejadas” del espacio latinoamericano.

La creación de un grupo para la Coordinación Exterior (EXCO) por parte del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad entre los servicios de la Comisión Europea es un paso importante en esta dirección, pero el principal reto sigue siendo la ausencia de personal dedicado específicamente al acompañamiento de este tipo de programas de cooperación en los distintos servicios o agencias.

En los países de América Latina y el Caribe, el grado de interlocución de los programas de cooperación técnica pública es muy alto, y cuenta muchas veces con un intercambio fluido a nivel de ministras y ministros, cuando iniciativas de mucho mayor presupuesto no consiguen generar esta atención política. Este nivel jerárquico no es correspondido en los Estados miembro de la UE, con excepción de los países con mayores intereses en la región. La alimentación de una agenda política eurolatinoamericana, por tanto, solo es posible si los programas consiguen conocer muy bien las prioridades de las instituciones de los países socios y de sus homólogas en una amplia mayoría de Estados miembro. Este reto es colosal y solo puede ser canalizado por agencias de cooperación o entidades especializadas en la movilización de conocimiento del sector público de los diferentes países, que ejecuten conjuntamente los programas (Schneider e Illán, 2020).

## 6. Prioridades temáticas en la cooperación eurolatinoamericana: la cohesión social y el Estado de derecho como “doctrina Sinatra”

El NDICI establece unas metas de gasto por prioridades sectoriales. Como se ha indicado, se invertirán el 10% de los fondos para la migración, el 25% para el cambio climático, el 20% para el desarrollo humano y el 10% para la educación. En cuanto a la igualdad de género, se ha establecido que al menos el 85% de las acciones tengan como objetivo principal o relevante el empoderamiento de las mujeres y niñas, y la igualdad de género. Además, el 92% de los fondos serán computables como AOD. De esta forma, el instrumento determina una serie de prioridades en la posible agenda de cooperación eurolatinoamericana. La Comisión Von der Leyen establece, además, sus ejes de actuación para una Europa más fuerte en el mundo en i) alianzas verdes, ii) alianzas digitales, iii) empleo y crecimiento sostenible, iv) migraciones y desplazamiento forzado, v) gobernabilidad y desarrollo humano, y vi) resiliencia, paz y seguridad.

Estas temáticas delimitan el ámbito de actuación de las Delegaciones de la UE en los países de América Latina y el Caribe. No obstante, la actuación en cualquier región se construye sobre unas relaciones históricas, cuyo acervo podemos encontrar en documentos como la Comunicación conjunta “Aunar fuerzas para un futuro común” de abril de 2019 (Comisión Europea, 2019), la resolución del Parlamento Europeo sobre las relaciones políticas de la UE con América Latina de 2017 (Parlamento Europeo, 2017) o, posteriormente, en el comunicado conjunto de la UE posterior a la reunión ministerial informal de América Latina y el Caribe (SEAE, 14 de diciembre de 2020).

La cohesión social (y territorial) ha sido la piedra angular del proceso de construcción europea, la manera de hacer Europa. Desde los inicios, se entendió que la reducción de las desigualdades, tanto internas como entre los países europeos, eran una condición necesaria para afianzar la integración económica, y asegurar un espacio de valores e intereses compartidos, garantes de la paz, la estabilidad y la democracia en Europa. En este sentido, la cohesión social constituye un valor integrado en el acervo europeo, que se ha traducido en políticas de la Unión y de sus Estados miembro que son reconocidas a nivel global (Borrell, 2021). Eje central de este concepto es la responsabilidad pública en la creación y el mantenimiento de la igualdad de oportunidades, la inclusión social y el bienestar de la ciudadanía, basado en el Estado de derecho. Por tanto, resulta un valor y una orientación de política que define a Europa y que la distingue respecto a otras regiones y otros actores. Constituye un paradigma de su política y, en consecuencia, se ha trasladado como tal a su acción exterior y, especialmente, a su política de cooperación. Desde el prisma de la “doctrina Sinatra” de Borrell, el *European way*, el eje central de la cooperación europea podría ser por tanto la cohesión social (y territorial) (Borrell, 2020).

El concepto de cohesión social es polisémico y la UE ha ido desplegando sus múltiples dimensiones. Aun así, se puede identificar un núcleo conceptual de la cohesión social que lo vincula, al menos, a los siguientes aspectos: la equidad, el consenso y el pacto, la paz, la justicia y el reconocimiento de derechos, la pertenencia a un proyecto colectivo, la estabilidad democrática e instituciones sostenibles. Todas y cada una de estas dimensiones se concretan en ejes de acción pública y en políticas orientadas a la reducción de desigualdades, a la superación de brechas, al reconocimiento de derechos, a la protección de grupos vulnerables y a la mitigación de conflictos políticos y sociales. En este sentido, la cohesión social (y territorial) es el eje de la paz y la estabilidad en el proceso de integración de la UE y resulta central para su reconocimiento mundial.

Desde la III Cumbre entre la UE y América Latina y el Caribe en Guadalajara, en 2004, la cohesión social forma parte del acervo eurolatinoamericano y constituye un elemento central en las cumbres bi-

rregionales y las reuniones de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EUROLAT). El concepto recupera especial relevancia en la acción exterior de la UE con América Latina y el Caribe, por distintas razones:

1. Desde la perspectiva de la relación birregional, la paz, la democracia, la equidad y la promoción del Estado de derecho son valores compartidos entre ambas regiones, de forma que la cohesión social como concepto multidimensional articula intereses e ideas con los que se identifican ambas regiones y cuyo impulso contribuye a reforzar la alianza entre las dos regiones, vínculo especialmente valioso en el actual escenario global. Como se ha explicado, América Latina y el Caribe sería una “vecindad” en materia de fronteras culturales y valores compartidos en el ámbito global. La cohesión social supone un elemento distintivo de la acción exterior de la UE frente a otros actores en la región, muy especialmente China y Estados Unidos. Es un elemento central de la dimensión exterior del modelo social europeo y los países de América Latina y el Caribe reconocen este rasgo identificativo en la creciente demanda de intercambios sobre la diversa aplicación de las políticas de la Unión por parte de los 27 Estados miembro.

2. La desigualdad de América Latina y el Caribe, la desafección democrática y la inseguridad persisten como elementos que limitan las capacidades del desarrollo de la región. Por tanto, el compromiso europeo con su desarrollo debe pasar necesariamente por abordar estas problemáticas, más aún en el marco de su compromiso con el apoyo a la implementación de la Agenda 2030, específicamente a su vertiente “social”. La existencia de proyectos políticos excluyentes y la polarización política resultante de ellos constituyen un elemento adicional, que limita el desarrollo y que reclama una acción decidida en pro de la cohesión social, que Europa debe liderar. En efecto, el concepto de cohesión social implica, más allá del abordaje de políticas, una forma de interacción entre los actores sociales, basada en el diálogo y en el consenso. Conlleva la necesidad de alcanzar acuerdos amplios y participativos. En el convulso y efervescente contexto latinoamericano, la UE puede tener un papel clave en estos procesos de diálogo, para afianzar la democracia y el multilateralismo basado en reglas. La desigualdad es un síntoma y, en línea con el ODS 10, la cooperación europea deberá aspirar a reducirla. Sin embargo, una cooperación europea geoestratégica deberá ir más allá, aspirando al valor de la cohesión social y la construcción de nuevos acuerdos sociales. El resultado que buscan los nuevos pactos sociales es aumentar la cohesión social (Bonaglia, Nieto-Parra y Vázquez-Zamora, 2020), el sentido de pertenencia a la comunidad, la estabilidad política y, en definitiva, la paz social. El medio para ello es la democracia, con unas instituciones sólidas e inclusivas, con capacidad de redistribución fiscal y garantías de acceso a los derechos e igualdad. La creciente demanda por estos nuevos pactos sociales emana del aumento de las desigualdades y del miedo intrínseco a los efectos reales de los populismos emergentes.

3. La estrategia exterior de la UE en la actual coyuntura marca una agenda de transición ecológica, de modernización digital y revitalización económica, que reclama pactos y acuerdos nacionales y globales, con el fin de que estos procesos de transición no generen nuevas brechas y desigualdades. El compromiso con el desarrollo sostenible y con la modernización digital debe llevarse a cabo con el principio de “no dejar a nadie atrás”. Europa debe liderar la vertiente social asociada a la transición verde y a la transición digital. Esta apuesta reclama la incorporación central de la dimensión social, no solo como elemento asociado a las nuevas prioridades, sino sobre todo con entidad propia bien definida que sitúe y eleve la justicia social en las diversas agendas nacionales, regionales y globales. En este sentido, existe un potencial de articular una especie de “Agenda para el Cambio” que ponga la cohesión social en el centro de las políticas de desarrollo sostenible, al igual que en 2011 se promovió la gobernabilidad como condición para un crecimiento integrador (Programa para el Cambio, Comisión Europea, 2011).

4. En la coyuntura actual de la pandemia de la COVID-19 se han puesto de manifiesto los impactos diferenciados asociados a la desigualdad y a la vulnerabilidad en ambas regiones. La recuperación post-COVID reclama no solo una reactivación económica, sino también social y construida sobre nuevas bases y pactos, bajo el compromiso de *building back better*. La crisis puede ser una oportunidad para fortalecer las relaciones políticas y de cooperación entre la UE y América Latina y el Caribe. La crisis de gobernanza global hace que ambas regiones, aliadas naturales durante el último siglo, puedan sumar fuerzas para enfrentar las trampas de desarrollo y la crisis sanitaria, económica y social, concertar posiciones en el ámbito multilateral, y reforzar la cooperación apostando por una salida social y verde post-COVID.

La cohesión social y territorial no solo emerge de nuevo como un elemento central del desarrollo sostenible e inclusivo (PNUD, 2020), sino también como dimensión de sostenibilidad de la Agenda 2030 y como elemento de reflexión política, con su ruptura como principal amenaza a la paz y a la seguridad tanto en el ámbito nacional como internacional (Hernández, 2020). La cohesión social es un elemento central de los actuales debates sobre el sentido de pertenencia a las sociedades, los espacios de valores compartidos y las demandas de nuevos pactos sociales (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2020). Las recientes conclusiones del Consejo Europeo sobre una recuperación basada en los derechos humanos destacan la cohesión social como elemento fundamental de la recuperación pospandemia (Consejo Europeo, 2021). Sirve además de guía para articular acciones de cooperación técnica, financiera o de apoyo presupuestario complementarias a nivel nacional (Montagud, Herrera y Gonzalo, 2018).

Más allá de cómo quede finalmente el ejercicio de programación del NDICI en el plano bilateral con los diferentes países, a nivel regional se deberán articular una serie de diálogos en los que converjan los intereses de las TEIs, las prioridades de la región y una cierta agenda birregional ambiciosa, construida fuertemente sobre los valores compartidos y el acervo de relaciones existentes. Como se ha indicado, la existencia de programas exitosos de cooperación regional y sus mecanismos afianzados de diálogo sobre políticas a nivel intrarregional y birregional permite reconstruir una agenda política eurolatinoamericana, introduciendo entre sus objetivos la función de dinamización y secretariado de mecanismos sectoriales de diálogo birregional, que ya se encuentran en construcción informal a un nivel intermedio de decisores públicos o *policy makers*. La citada Comunicación conjunta “Aunar fuerzas para un futuro común” recoge la base para impulsar mecanismos de diálogo sectoriales, que podría abanderar el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad:

1. Diálogo birregional sobre cohesión social, lucha contra las desigualdades y desarrollo humano, apoyado en el programa EUROsociAL+: permite abordar la lucha contra las desigualdades en la respuesta a la crisis socioeconómica desde las dimensiones de políticas sociales y empleo, la igualdad de género (construyendo sobre el Tercer Plan de Acción en materia de género de la UE e incluyendo la *Spotlight initiative*<sup>5</sup>), la sostenibilidad fiscal, la gestión territorial, el acceso a derechos (incluidas la educación y la salud global) y una institucionalidad democrática que garantice políticas inclusivas y sostenibles. También la movilidad y las migraciones deberían abordarse desde esta perspectiva global.

2. Diálogo birregional sobre el Estado de derecho, justicia y seguridad, apoyado en el programa EL PAcCTO: permite abordar cuestiones de ciberseguridad y la lucha contra el crimen organizado en toda la cadena penal.

---

<sup>5</sup> La Iniciativa Spotlight es una acción entre la UE y Naciones Unidas para eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas para 2030.



3. Diálogo birregional sobre el pacto verde y la transición justa, apoyado en el programa EUROCLIMA+ (incluido el futuro programa para la Amazonia).

4. Diálogo birregional sobre crecimiento sostenible y empleo, apoyado en la Fundación EU-LAC y el nuevo programa Al-Invest Verde<sup>6</sup>, acompañando la puesta en marcha de los compromisos asumidos en los acuerdos comerciales y los retos de integración en los mercados globales, con vistas a una mayor incorporación de la dimensión verde en futuros acuerdos comerciales.

5. Diálogo birregional sobre la alianza digital y la conectividad como eje para soportar el ecosistema productivo, educativo y de servicios públicos, apoyado sobre la Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLac) de la Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe, así como un futuro programa regional complementario con las iniciativas de digitalización, que están acompañando el resto de los programas de la UE y de sus Estados miembro.

Desde el punto de vista español, también es prioritario el abordaje temático de las migraciones, especialmente si tenemos en cuenta los flujos migratorios legales y el origen de las personas que piden protección internacional y asilo en España. Considerando la dificultad intrínseca a los diálogos migratorios birregionales, las realidades diferenciadas del fenómeno migratorio en América Central y México (con el fuerte impacto de las políticas migratorias de Estados Unidos) y en América del Sur, cabría abordar las migraciones desde la perspectiva de la cohesión social, así como en acciones bilaterales y multipaís, que se podrían financiar a futuro con cargo a líneas presupuestarias del NDICI previstas para retos emergentes o de reacción rápida.

## 7. Más con menos: EFSD+ y la cooperación financiera

La cooperación técnica puede y debe acompañar procesos que contribuyan a la sostenibilidad de las cuentas fiscales y a la generación de recursos tributarios necesarios para asumir la respuesta al impacto socioeconómico de la pandemia y los compromisos de nuevos pactos sociales. En materia fiscal, la cooperación técnica es especialmente relevante para apoyar la mejora de la calidad del gasto, en cuanto a su capacidad de redistribución de los ingresos, que se encuentra muy por debajo de otras regiones (OCDE, 2019). El equilibrio entre la cultura tributaria, los gastos en respuesta a la actual crisis y la necesidad de estabilizar la deuda pública tendrá una fuerte relevancia para la región en los próximos años. Los déficits fiscales en la región aumentaron en promedio un 5,3% del PIB en 2020, con una deuda pública media del 72% del PIB (BID, 2021).

Los flujos de AOD y de Apoyo Oficial Total al Desarrollo Sostenible (TOSSD, por sus siglas en inglés) en el marco del NDICI son relativamente insignificantes, ante todo para los países de renta más alta de la región. No obstante, el NDICI incorpora nuevos instrumentos para la movilización de recursos adicionales para el desarrollo, más allá de las posibilidades de financiación combinada o *blending* bajo el marco financiero anterior de la UE (Mecanismo de Inversión en América Latina, LAIF, y el Plan de Inversión Exterior, EIP). El EFSD+ y la Garantía de Acción Exterior, previstas en el marco financiero 2021-2027, se dotan con una parte sustancial de los fondos geográficos del NDICI (ver Cuadro 1), además de recibir una asignación presupuestaria adicional con cargo al mecanismo europeo de resiliencia y recuperación “Next Generation EU”. Podrán dotar instrumentos financieros, garantías presupuestarias, financiación mixta, asistencia financiera y programas de reducción de la deuda. Las garantías podrán cubrir riesgos asociados a préstamos, contragarantías, instrumentos del mercado de capitales

<sup>6</sup> Programa de cooperación entre América Latina y la UE en materia de crecimiento y empleo.



y cualquier otra forma de financiación o de mejora crediticia, seguro, y participaciones en capital o cuasicapital (Lilyanova, 2021). La Comisión prevé cubrir hasta el 9% de los riesgos en materia de actuaciones públicas y el 50% en materia de inversiones privadas, bajo la supervisión de un grupo interno de asistencia técnica para las garantías (GTAG+, por sus siglas en inglés), que analice los riesgos asociados a las operaciones. Contará con ventanillas regionales en línea con la estructura presupuestaria del NDICI y un Consejo de Administración estratégico.

De esta forma, la UE pretende aumentar sustancialmente el acceso a la financiación, que será especialmente relevante en respuesta a la pandemia para la recuperación de la actividad productiva verde y digital, en apoyo a proyectos público-privados (como, por ejemplo, el cable Bella<sup>7</sup> o el programa Copérnico<sup>8</sup>) y para acompañar la superación de las brechas de desarrollo en la región y su incorporación efectiva a las cadenas de valor regionales y globales. Ya en el año 2020, la canalización de fondos de AOD mediante los bancos de desarrollo y de inversión ha aumentado sustancialmente (Gavas y Pleeck, 2021). Gabor (2020) habla desde una perspectiva crítica de un nuevo “Consenso de Wall Street” o de un paradigma emergente de desarrollo como herramienta de reducción de riesgos para el capital privado. Son especialmente relevantes los debates actuales sobre la financiación para la transición o *transition finance* (Piemonte, Cattaneo, Morris, Pincet y Poensgen, 2019), el concepto de resiliencia a la AOD y sustitución progresiva de financiación externa por recursos nacionales e inversión privada, para que los nuevos instrumentos de cooperación financiera de la UE aterricen en América Latina y el Caribe.

Con el NDICI, la INTPA está programando las futuras acciones del BEI, un banco de inversión al que se le asignan líneas financieras específicas de un instrumento que deberá destinar el 93% de sus fondos a la AOD. Junto al BEI, actuará el BERD y los bancos de desarrollo de los Estados miembro, de muy distinto alcance y naturaleza. Además, estos fondos están abiertos a la participación de los bancos regionales de desarrollo, como CAF-Banco de Desarrollo de América Latina o el BID. El NDICI pretende agrupar bajo un único “paraguas” toda la variedad de herramientas financieras existentes y así mejorar su eficacia y gestión, aspirando a establecer una “ventanilla única” para atender a aquellos inversores que buscan el apoyo de la UE para llevar a cabo operaciones fuera de las fronteras europeas (Sanahuja y Ruiz, 2019).

Desde la óptica española, se vuelve especialmente urgente avanzar con el proceso de reforma del sistema de cooperación y la creación de un Banco Español de Desarrollo Sostenible (que complemente al ICO y COFIDES) para la gestión del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) y del Fondo del Agua (o futuros fondos verdes), suponiendo a la vez una oportunidad para la articulación de un modelo de referencia en la aplicación del principio de *policy first* y la coherencia, complementariedad y retroalimentación entre la cooperación técnica (pública), la cooperación financiera y la inversión privada. También están surgiendo nuevas iniciativas en materia de canje de deuda por acción climática y desarrollo humano, con un fuerte impulso por parte del Gobierno de España en respuesta al impacto de la COVID-19 en los países de América Latina y el Caribe.

De acuerdo con López (2021), las soluciones de mercado no podrán por sí solas resolver el desafío y tampoco será suficiente la cooperación regional. Es necesario articular medidas coordinadas internacionalmente para garantizar un entorno de liquidez y apoyo financiero extraordinario.

<sup>7</sup> Bella es una iniciativa para la interconexión mediante un cable submarino entre la UE y América Latina.

<sup>8</sup> El programa Copérnico de la UE pretende lograr una capacidad completa, continua y autónoma de observación terrestre de alta calidad.

En línea con la Agenda de Acción de Addis Abeba (o la *billions to trillions agenda*), estos nuevos instrumentos de financiación son coherentes con la ambición geoestratégica de la UE. Existe sin embargo un cierto riesgo de que estas aspiraciones se superpongan al tradicional *soft power*, al rol de la UE como poder normativo, con un desequilibrio entre los intereses y los valores en la acción exterior europea. Es fundamental que, en la fase de programación, la cooperación financiera quede sujeta claramente a la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible recogida en el Tratado de Lisboa de 2009, así como a criterios ambientales, sociales y de gobierno. En la fase de ejecución de las acciones de cooperación financiera del NDICI es además indispensable que se aplique el principio de *policy first*, que las acciones de cooperación técnica pública nutran diálogos políticos para guiar la cooperación financiera y la inversión hacia resultados de desarrollo sostenibles e inclusivos. El equilibrio entre este principio y la necesaria flexibilidad para adecuarse a los mercados es fundamental, por tanto, no solo en la programación, sino ante todo durante la ejecución de las operaciones de financiación combinada o *blending*.

Los mecanismos de diálogo estructurado a nivel de país, a los que se ha aludido, deberán desempeñar un papel fundamental en este sentido, orientando las acciones de cooperación de forma permanente en función de los diálogos de políticas y los diálogos políticos. La modalidad de asistencia técnica (segundo pilar del Plan de Inversión Exterior de la UE) es la ventanilla para garantizar esta orientación a resultados de desarrollo. En ese sentido, también la Cumbre *Finanzas en Común* ha demostrado la importancia de la articulación entre las agencias de cooperación técnica y los bancos de desarrollo (Practitioners' Network, 2020) y de ambos con el sector privado.

En las relaciones eurolatinoamericanas, la cooperación se debe fundamentar especialmente sobre las alianzas. La UE parte con una ventaja comparativa en América Latina y el Caribe, que emana del sentido de pertenencia a una comunidad de valores compartidos. En el marco de la cooperación financiera la Unión compite, con cierto retraso, con China (Myers y Ray, 2021) y Estados Unidos, mientras la región demanda fuertemente las experiencias en la aplicación de los modelos de políticas públicas europeos. Sin dejar de apostar por la movilización de todos los recursos para no dejar a nadie atrás, China incluye en su nuevo libro blanco de la cooperación (2020) una apuesta más clara por el fortalecimiento de las capacidades de diseño e implementación de las políticas, mientras en la UE se cuestionan acuerdos comerciales cerrados con la región, que, por mucho que puedan mejorar desde la perspectiva del pacto verde y la autonomía estratégica de ambas regiones (Sanahuja, 2021b), tienden a diluirse en debates en clave nacional sobre la soberanía alimentaria.

Ciertamente, la cooperación deberá fomentar el entorno habilitante para atraer la inversión privada mediante medidas indirectas (sistemas fiscales, reducción de deuda) y directas (*blending*, garantías, donaciones, etc.) para contribuir a financiar una recuperación verde y digital, sostenible e inclusiva. No obstante, queda por ver si el EFSF+ y la Garantía de Acción Exterior son capaces de apalancar tan sustancialmente fondos privados, orientándolos hacia los ODS (Bilal, 2019) y si consiguen garantizar la adicionalidad de estos (Parlamento Europeo, 2020). Mientras, es importante no perder de vista la dimensión regional de las relaciones birregionales, arriesgando socavar una comunidad de valores eurolatinoamericana por una apuesta de “geografización” demasiado centrada en garantías soberanas necesarias para la operativa de un banco de inversión.

## 8. Conclusiones

Este trabajo constata una creciente irrelevancia de América Latina y el Caribe en el seno de la UE, que se corresponde con una reducción en la asignación presupuestaria para la región en el marco financiero 2021-2027 de la Unión. Esta pérdida de interés choca con la ambición geoestratégica de la Comisión

Von der Leyen y su apuesta por la construcción de alianzas basadas en valores compartidos en la Agenda 2030, el multilateralismo y la integración regional. Desde un punto de vista del desarrollo, la persistencia de brechas estructurales y el impacto socioeconómico de la COVID-19 en la región también cuestionan esta decisión.

Más allá de la pérdida de fondos, el NDICI no obstante pone a disposición de la UE las herramientas adecuadas para trabajar con la región y responder a sus necesidades, siempre y cuando se apliquen desde el prisma del principio de enfoque de políticas o *policy first*. La desaparición del concepto de *graduación* y la integración de los instrumentos de acción exterior del marco financiero anterior permiten atender mejor los retos multidimensionales y multisectoriales de una región con las particulares características de un “desarrollo en transición”. En este sentido, se identifica el potencial de la cooperación técnica pública para contribuir a la repolitización de las relaciones eurolatinoamericanas, especialmente mediante los programas de cooperación regional. Es fundamental que estos programas respondan al acervo de una agenda birregional, evitando el riesgo de una agregación de intereses nacionales que conlleva la lógica de la “geografización”. Sin dejar de aspirar a una institucionalidad regional en América Latina y el Caribe, la agenda birregional entre la UE y América Latina y el Caribe es compleja, y cuenta con diversas redes y mecanismos de concertación e integración de carácter más o menos formalizados, que conviven y refuerzan la agenda de valores compartidos.

El proceso participativo del Equipo Europa en el que se ha embarcado la INTPA para la programación está contribuyendo a fomentar el interés de los Estados miembro en la región, aunque persisten retos muy sustanciales en materia de convergencia de agendas y compromisos políticos a ambos lados del Atlántico. Aquí tienen un papel destacado los servicios sectoriales de la Comisión Europea y las agencias ejecutivas de la Unión, identificando prácticas relevantes del conjunto de los Estados miembro, así como las agencias de cooperación de los Estados miembro en su función de cauce entre las prioridades de las instituciones latinoamericanas y sus homólogas, orientando estas alianzas hacia resultados de desarrollo.

En el ámbito temático, la cohesión social y el Estado de derecho emergen como esencia del proceso de construcción europea, como elemento central de la dimensión exterior del modelo social europeo y como eje renovado del espacio eurolatinoamericano de valores compartidos. Se trata de impulsar una “Agenda para el Cambio”, que ponga la cohesión social en el centro de las políticas de desarrollo sostenible, como vértice de nuevos pactos sociales y condición para la recuperación. Apostar por alianzas verdes y digitales que sean sostenibles e inclusivas, construidas sobre sociedades pacíficas y seguras, cohesionadas y justas, con instituciones sólidas y un desarrollo socioeconómico que no deje a nadie atrás, es lo que permite diferenciar a la UE frente a otros actores en una región, que demanda la experiencia de la enorme diversidad de políticas públicas europeas en el marco de una crisis sin precedentes debida al impacto de la pandemia.

El nuevo Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible y la ampliación de las Garantías de Acción Exterior aumentan el potencial de palanca de la inversión privada, indispensable para la agenda geoestratégica de la UE. Queda por ver el efecto real de la concentración sustancial en la cooperación financiera, que además conlleva cierto riesgo de que estas aspiraciones se superpongan al tradicional *soft power*, al rol de la UE como poder normativo, con un desequilibrio entre los intereses y los valores en la acción exterior europea. En este sentido, es fundamental orientar la cooperación financiera y la inversión hacia resultados de desarrollo sostenibles e inclusivos.

La entrada en vigor del NDICI supone una oportunidad para abordar un nuevo ciclo en las relaciones eurolatinoamericanas. Más allá de la necesaria revisión de la priorización en las asignaciones finan-

cieras, por delante se presentan siete años que permiten relanzar un proceso de alianzas birregionales construido desde la cooperación y cimentado sobre unos valores y objetivos compartidos en el marco de la década de acción de la Agenda 2030.

## Referencias bibliográficas

- ANDREWS, M.; PRITCHETT, L. y WOOLCOCK, M. (2017): *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*, Oxford University Press.
- BID (2021): *Oportunidades para un mayor crecimiento sostenible tras la pandemia*, Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2021, CAVALLO, E. y ANDREW POWELL, A. (coords.): Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- BILAL, S. (2019): *Leveraging the next EU budget for sustainable development finance: the European fund for sustainable development plus (EFSD+)*, ECDPM.
- BONAGLIA, F.; NIETO-PARRA, S. y VÁZQUEZ-ZAMORA, J. (2020): *Una mirada al futuro post-Covid-19: Hacia un nuevo pacto social en América Latina y el Caribe*, Madrid, Fundación Carolina.
- BORRELL, J. (2020): “La doctrina Sinatra”, *Política Exterior*, nº 197, septiembre.
- (2021): *European Foreign Policy in times of COVID-19*, European Union External Action Service.
- CASTIELLA RUIZ DE VELASCO, C. (2019): “Agenda 2030, Iberoamérica y cooperación triangular: una alianza para el desarrollo”, *Documentos de trabajo* nº 24 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- CEPAL (2020): *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, Santiago.
- COMISIÓN EUROPEA (2011): “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE. Programa para el Cambio”, COM(2011) 637 final, Bruselas, Comisión Europea.
- (2017): “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 (2017/C 210/01). El nuevo Consenso Europeo en materia de Desarrollo. Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro”, Bruselas, Comisión Europea.
- (2018): “Note to the attention of the management: triangular cooperation”, Ref. Ares(2018)416760, EuropeAid.
- (2019): “Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común”, Bruselas, Comisión Europea.
- (2020): “Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Comunicación sobre la respuesta de la UE a escala mundial a la COVID-19”, Bruselas, Comisión Europea (abril).
- (2021a): “Working Better Together as Team Europe through joint programming and joint implementation”, *Tools and Methods Series Guidelines*, nº 9, 2021.
- (2021b): “Comunicación conjunta de la Comisión Europea y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Respuesta Global de la UE a la COVID-19”, Bruselas, Comisión Europea.
- (2021c): *Joint Communication to the European Parliament and the Council on strengthening the EU’s contribution to rules-based multilateralism*, JOIN(2021) 3 final.
- CONSEJO EUROPEO (2021): *Conclusiones del Consejo sobre una recuperación tras la COVID-19 basada en los derechos humanos*.
- DI CIOMMO, M. y SERGEJEFF, K. (por publicar): *Maximising the potential of the EU’s public sector expertise for strategic international partnerships*, ECDPM.
- FIIAPP (2020): *Consideraciones y recomendaciones sobre la cooperación regional entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, Madrid, FIIAPP.
- GABOR, D. (2020): *The Wall Street Consensus*, UWE Bristol.



- GAVAS, M. y PLEECK, S. (2021): “Global Trends in 2021: How COVID-19 is Transforming International Development”, Centre for Global Development.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2021): *Estrategia de Acción Exterior 2021-2024*, Madrid, Gobierno de España.
- GONZÁLEZ, G.; HIRST, M.; LUJÁN, C.; ROMERO, C. A. y TOKATLIAN, J. G. (2021): “Coyuntura crítica, transición de poder y vaciamiento latinoamericano”, *Nueva Sociedad*, nº 291, enero/febrero.
- HERNÁNDEZ, E. (2020): *Así empieza todo. La guerra oculta del siglo XXI*, Barcelona, Ariel.
- JONES, A. y TEEVAN, C. (2021): “Team Europe: up to the challenge?”, *Briefing note*, nº 128, ECDPM.
- LILYANOVA, V. (2021): *Understanding EU financing for external action*, Parlamento Europeo.
- LÓPEZ, J. (2021): “La Unión Europea y América Latina. Por una alianza estratégica en el mundo post COVID-19”, *Análisis Carolina*, nº 02, Madrid, Fundación Carolina.
- MARTÍNEZ FRANZONI, J. y SÁNCHEZ-ANCOCHEA, D. (2020): *Pactos sociales al servicio del bienestar en América Latina y el Caribe: ¿qué son y qué papel tienen en tiempos de crisis?*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/169), Santiago, CEPAL.
- MONTAGUD, J.; HERRERA, E. y GONZALO, E. (2018): *La integración del enfoque de la cohesión social y la reducción de las desigualdades en los programas de apoyo presupuestario de la Unión Europea*, programa EUROsocial.
- MYERS, M. y RAY, R. (2021): *Shifting gears: Chinese finance in LAC 2020*, China-Latin America Report, The Dialogue, Global Development Policy Centre.
- NIETO PARRA, S. y SALINAS, C. (2020): “América Latina bajo el enfoque del desarrollo en transición: bases e implicaciones políticas”, *Documentos de trabajo* nº 26 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- OCDE, CAF, CEPAL, COMISIÓN EUROPEA (2019): *Perspectivas económicas de América Latina, 2019. Desarrollo en Transición*, París, OCDE.
- (2020): *Latin American Economic Outlook 2020. Digital Transformation for Building Back Better*, París, OCDE.
- PARLAMENTO EUROPEO (2017): *Informe sobre las relaciones políticas de la Unión con América Latina*, Bruselas, Parlamento Europeo.
- (2020): *The use of development funds for de-risking private investment: how effective is it in delivering development results?*, Bruselas, Parlamento Europeo.
- PIEMONTE, C.; CATTANEO, O.; MORRIS, R.; PINCET, A. y POENSGEN, K. (2019): “Transition finance. Introducing a new concept”, *OCDE working paper*, nº 64, París, OCDE.
- PNUD (2020): *Strengthening Social Cohesion. Conceptual framing and programming implications*, Nueva York, PNUD.
- PRACTITIONERS’ NETWORK (2020): *Declaration on Synergies with PDBs by the Practitioners’ Network Members*, París, 12 de noviembre.
- RAMOS ROLLÓN, M. y JUNG ALTROGGE, T. (2019): “La Cooperación Técnica Pública en los nuevos paradigmas de la cooperación al desarrollo con América Latina. ¿Qué hay de nuevo, viejo?”, *Documentos de Trabajo*, nº 7 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- SANAHUJA, J. A. (2021a): “América Latina y España: nueva mirada”, *Revista Política Exterior*, nº 200, marzo/abril.
- (2021b): “Pacto verde y ‘Doctrina Sinatra’”. ¿Por qué son importantes para América Latina?”, *Nueva Sociedad*, nº 291, enero/febrero.
- SANAHUJA, J. A. y RUIZ SANDOVAL, É. (2019): “La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina: políticas de cooperación en una región de ‘desarrollo en transición’”, *Documentos de Trabajo*, nº 8 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- SCHENONI, L. L. y MALAMUD, A. (2021): “Sobre la creciente irrelevancia de América Latina”, *Nueva Sociedad*, nº 291, enero/febrero.
- SCHNEIDER, E. y ILLÁN, C. (2020): *Study on the EU and its Member States mobilizing Public Sector Expertise for Development*, DEVCOM/2019/412-138, Practitioners’ Network.

SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR (SEAE) (2020): “Comunicado conjunto Reunión informal de Ministros de Exteriores UE27-América Latina y el Caribe”, 14 de diciembre.

THE STATE COUNCIL INFORMATION OFFICE OF THE PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA (2021): *China’s International Development Cooperation in the New Era*.

YOUNGS, R. (2021): *The EU’s Strategic Autonomy Trap*, Carnegie Europe, Bruselas (8 de marzo).





Fundación Carolina, mayo 2021

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

ISSN-e: 1885-9119

DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT47>

Cómo citar:

Jung Altrogge, T. (2021): “Un nuevo ciclo en la cooperación eurolatinoamericana: valores compartidos e intereses”, *Documentos de Trabajo*, nº 47 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

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

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

