

La Agenda 2030 en Iberoamérica

Políticas de cooperación
y “desarrollo en transición”

José Antonio Sanahuja (ed.)

Isabel Álvarez

Carmen Castiella

Yury Castillo

Andrea Costafreda

Hernán Cortés

Tobias Jung

José Miguel Natera

Sebastián Nieto

Marisa Ramos

Lennys Rivera

Martín Rivero

Érika Ruiz

Claudio Salinas

José Antonio Sanahuja

Carlo Tassara

Sergio Tezanos

Karen van Rompaey

Andrea Vignolo

Rebecka Villanueva

Cristina Xalma

PRÓLOGO DE

José Carlos García de Quevedo

Fundación Carolina, marzo 2020

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

ILUSTRACIÓN DE PORTADA:
Sebastián Guzmán
(exbecario de la Fundación Carolina)

REALIZACIÓN GRÁFICA:
Calamar Edición & Diseño

ISBN: 978-84-09-19177-2
Depósito Legal: M-8301-2020

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

Con la colaboración de:

fundación



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



Índice

Prólogo	7
<i>José Carlos García de Quevedo</i>	

Introducción	13
<i>José Antonio Sanahuja</i>	

Parte I. América Latina: una región de “desarrollo en transición”

1. América Latina y el Caribe en la Agenda 2030. Hacia una clasificación del desarrollo sostenible compatible con los ODS y el “desarrollo en transición”	29
<i>Sergio Tezanos</i>	

2. América Latina bajo el enfoque del “desarrollo en transición”. Bases e implicaciones políticas	61
<i>Sebastián Nieto y Claudio Salinas</i>	

3. El cambio climático y el desarrollo energético sostenible en América Latina y el Caribe al amparo del Acuerdo de París y de la Agenda 2030	93
<i>Lennys Rivera</i>	

4. Agenda 2030 y retos de inclusión social en América Latina y el Caribe	149
<i>Carlo Tassara</i>	

5. La implementación del ODS 16 y los compromisos de la cooperación internacional. ¿Hacia dónde vamos con la paz, la justicia y las instituciones en América Latina?	189
<i>Rebecka Villanueva</i>	

6. “El desarrollo en transición” en América Latina.
¿Una nueva agenda tecnocrática o la oportunidad de una mirada
política a las trampas de la renta media? 229
Andrea Costafreda y Hernán Cortés

7. La cooperación internacional en ciencia, tecnología e innovación
en América Latina. Un enfoque desde la vinculación academia-sector
productivo para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 255
Isabel Álvarez, José Miguel Natera y Yury Castillo

Parte II. Políticas de cooperación en Iberoamérica y Agenda 2030

8. La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina.
Políticas de cooperación en una región de “desarrollo en transición” 297
José Antonio Sanahuja y Érika Ruiz

9. Uruguay: una respuesta política a la graduación y a la Agenda 2030 361
Andrea Vignolo y Karen van Rompaey

10. La Cooperación Técnica Pública en los nuevos paradigmas
de la cooperación al desarrollo con América Latina 393
Marisa Ramos y Tobias Jung

11. Agenda 2030, Iberoamérica y cooperación triangular.
Una alianza para el desarrollo 441
Carmen Castiella

12. Iberoamérica y la cooperación Sur-Sur frente a las encrucijadas
de la agenda internacional para el desarrollo 467
Martín Rivero y Cristina Xalma

Relación de autoras y autores 505

Prólogo

José Carlos García de Quevedo

Presidente del ICO

La colaboración que mantienen el Grupo ICO y la Fundación Carolina, desde hace más de quince años, se sustenta en la estrecha relación que une a la institución que presido con Latinoamérica. La participación y el apoyo en la organización del seminario “La Agenda 2030 y el desarrollo en Iberoamérica”, celebrado en Madrid en junio de 2019, representó un nuevo paso en este marco de cooperación y reflejó el compromiso del Grupo ICO con la contribución al conocimiento y cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En la celebración de las diferentes mesas redondas que tuvieron lugar durante este encuentro, se debatió sobre la necesidad de adaptar y alinear las políticas e instrumentos de cooperación que se deriva del propio contenido de la Agenda 2030, documento que constituye una hoja de ruta de carácter universal que atañe a todas las naciones, con independencia de su nivel de desarrollo.

El desarrollo sostenible exige que todos los países construyamos nuevos modelos, y es esa universalidad uno de los puntos sin duda más novedosos del nuevo escenario que marca la Agenda 2030, tal y como destacó Josep Borrell, actual Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, durante su intervención en la inauguración de este encuentro. Esto interpela por igual a las administraciones públicas, a la sociedad civil y al sector privado, e implica replantear las formas de trabajar tanto en el plano de las relaciones bilaterales como en la dimensión multilateral y, muy especialmente, en el ámbito de la cooperación birregional. Es relevante en este punto señalar la importancia de que la transición hacia este nuevo modelo de cooperación para impulsar el desarrollo sostenible no se haga contra el mercado, sino con el mercado, como indicaron varios especialistas durante las jornadas.

La sostenibilidad constituye un interés común compartido por ICO. Este movimiento mundial en torno a la necesidad de alcanzar nuevos modelos de desarrollo y crecimiento a través de inversiones y financiación sostenible, ha llegado para quedarse. La sostenibilidad es un reto que exige, pero también estimula, la labor de búsqueda constante de nuevas soluciones, de creatividad, innovación y espíritu emprendedor. En este sentido, los operadores del sector financiero y de forma muy especial el ICO en su calidad de banco público, tienen una importante labor en el futuro próximo.

La perspectiva del Grupo ICO hacia el cumplimiento de los ODS de la Agenda 2030 tiene un carácter eurolatinoamericano. La integración económica de América Latina y la Unión Europea (UE) sigue pasando muy a menudo por España, país que actúa de puente en materia comercial, social o financiera. Téngase en cuenta que las empresas españolas invierten al año en la región más de 120.000 millones de euros y generan un impacto de creación de empleo de más de 800.000 puestos de trabajo. A su vez, la inversión de los países latinoamericanos en España alcanza los 59.000 millones de euros. Por detrás de estas cifras se encuentra igualmente un amplio mallado de Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (PPRI) y Convenios de Doble Imposición (CDI) entre España y la práctica totalidad de países iberoamericanos que han actuado como impulsores y garantes de las operaciones comerciales y de inversión en ambos sentidos. Esa interrelación es crucial para la cooperación económica birregional.

Por otro lado, desde una perspectiva institucional, cabe recordar los acuerdos que se impulsaron con ocasión de la presidencia española de la UE en 2010. Fue entonces cuando se firmó el acuerdo de la UE con Centroamérica, el suscrito con Colombia y Perú —posteriormente ampliado a Ecuador—, y cuando se perfeccionaron los acuerdos con México y Chile. Además, se relanzaron las negociaciones con Mercosur que han culminado en el acuerdo alcanzado en 2019 y que tendrá un impacto sustancial en el crecimiento y el empleo en ambas regiones. Este acuerdo refuerza el alto nivel de integración alcanzado por ambas regiones en los últimos años.

El actual entorno geopolítico en rápida evolución introduce nuevos retos y oportunidades para la asociación, reforzando la necesidad de una cooperación multilateral, regional y bilateral más eficaz y amplia, sobre la base de un enfoque ambicioso e innovador en el espíritu de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

A este respecto, la integración del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), propuesta por la Comisión Europea, se presenta como una ocasión extraordinaria para consolidar los mecanismos de gobernanza birregional y garantizar los re-

quisitos de transparencia, rendición de cuentas y publicidad de los actores involucrados en la cooperación.

Es importante asimismo aprovechar las oportunidades que brindan programas como “Invest European Union”. Esta iniciativa, que no excluye a ningún sector, tiene cuatro ejes de actividad transversales: la digitalización y la innovación; la sostenibilidad en un sentido amplio —con especial atención a la infraestructura logística de transporte que fomente la inclusión social o la atención sanitaria—; la financiación bancaria a las pequeñas y medianas empresas, y a los microcréditos, y finalmente, la economía social, centrada en la dotación de capacidades de talento. Estos elementos apuntan a una clave interpretativa fundamental: el crecimiento, la competitividad y la productividad son sin duda importantes; no obstante, los nuevos paradigmas de la sostenibilidad invitan a idear fórmulas que no estén necesariamente relacionadas con el aumento del PIB.

Desde el Grupo ICO, y en general desde el sector financiero, la promoción de la sostenibilidad implica hacerla extensible al plano organizativo interno, apoyando la inclusión social y la igualdad de género, propiciando la conciliación familiar o supervisando la huella de carbono. Además, debe trasladarse a todas las áreas de negocio, tanto de las operaciones de pasivo como de activo para que constituya un eje vertebrador y transversal en todas sus facetas.

Por la parte del pasivo, ICO es una entidad pionera en la emisión de bonos sociales en España y en 2019 lanzó su emisión inaugural de bonos verdes por importe de 500 millones de euros. En total ICO ha emitido bonos sostenibles por importe de más de 3.550 millones de euros, de los que más del 42% se han realizado en los últimos doce meses. Sin duda, en esta aceleración del compromiso con la sostenibilidad, es satisfactorio comprobar cómo los inversores internacionales solicitan métricas concretas —vinculadas a los ODS— sobre el impacto de los proyectos.

ICO está introduciendo cada vez más definidamente criterios de sostenibilidad en sus actividades y decisiones, así como metodologías de medición de impacto de los mismos. La financiación de proyectos sostenibles son objetivos prioritarios del ICO en su actividad de financiación tanto nacional como internacional.

Como banco, ICO opera en tres áreas de actividad: Líneas ICO de Mediación a través de la banca comercial; financiación directa, y operaciones de capital riesgo. En concreto, bajo las Líneas ICO de Mediación, ICO ha invertido entre 2017 y 2019 más de 240 millones de euros, apoyando ante todo a empresas españolas, o a empresas latinoamericanas que trabajan con empresas españolas, tanto en España como en la región.

Además, con el objetivo de contar con una mayor capilaridad en Latinoamérica, ICO cuenta con diversos acuerdos en el marco de la Línea Canal Internacional con bancos multilaterales, regionales y locales públicos y privados como CAF, Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), FONPLATA, COFIDE, BanBif, Bancoldex, Bancomext, Sabadell o BBVA, entre otros, localizados en la región, proporcionando financiación principalmente concentrada en proyectos promotores de la sostenibilidad y la inclusión en la región, desde renovables a tecnologías de la información y la comunicación (TIC), o transporte de infraestructuras que facilitan la movilidad baja en emisiones. En total ICO cuenta con 16 acuerdos firmados con 13 entidades con capacidad de movilizar 1.500 millones de euros.

La mayor parte de la actividad de financiación internacional directa de ICO se concentra en la región, donde ha financiado en los últimos años unos 25 proyectos con participación de compañías españolas por importe aproximado de 860 millones de euros. Es preciso matizar que, en este aspecto, ICO funciona como un catalizador, de modo que dicha cifra ha generado 10.200 millones de euros de inversión en infraestructuras en varios países de América Latina. Además, en los casos más recientes, se trata de iniciativas que cumplen con los Principios de Ecuador, respondiendo a los requisitos de sostenibilidad y cumplimiento de estándares internacionales que exigen.

Finalmente, por medio de su gestora de capital riesgo, ICO ha invertido 11 millones de euros en cuatro empresas latinoamericanas. Asimismo, nueve empresas procedentes de nueve países de la región han invertido en Fond-ICO Global, o en fondos que invierten en Fond-ICO Global. Además, las principales carteras de los fondos Fond-ICO pymes y Fond-ICO infraestructuras se encuentran en países como Chile, México y Perú.

Para completar la visión sobre la actividad que ICO lleva a cabo en la región, es necesario poner en valor el trabajo que lleva a cabo como agencia financiera del Estado, para dos ramas de la Administración Pública: por cuenta del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo se ocupa del Fondo de Internacionalización de la Empresa Española y del Contrato de Ajuste Recíproco de Inversiones, gestionando 6.000 millones de euros; de ellos, el 25 % y el 27 % —respectivamente—, está concentrado en proyectos en la región. Además, por cuenta de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, ICO gestiona el Fonprode y el Fondo del Agua, y maneja un volumen de 600 millones de euros para actuaciones que incluyen América Latina.

ICO trabaja para impulsar proyectos empresariales innovadores y sostenibles, para contribuir, dentro de su marco de actuación, al cumplimiento de los ODS,

con especial atención a aquellos que están más directamente relacionados con su misión: (8) Crecimiento económico y generación de empleo de calidad; (9) Desarrollo de la industria, innovación e infraestructuras, y (12) Procesos productivos y de consumo sostenibles.

En materia de sostenibilidad medioambiental, se presta especial atención a los objetivos relacionados con las energías renovables (7) y el agua (6), las ciudades sostenibles (11), la acción por el clima (13), los océanos limpios (14), los ecosistemas y el entorno rural (15).

En materia de sostenibilidad social y gobernanza, ICO se focaliza en los objetivos de trabajo decente y crecimiento económico (8). Evidentemente ICO como banco público, promueve sus actuaciones desde la colaboración público-privada e institucional según el ODS 17. A través de la financiación a empresas españolas en su actividad nacional e internacional en terceros países coadyuva al conjunto de los ODS teniendo efectos positivos directo, indirecto o inducido en muchos de ellos.

Sin duda, los ODS presentan un nuevo escenario y redefinen las formas de cooperación entre España y los países latinoamericanos, tanto en su concepto como en sus formas concretas, incentivándonos a todos a considerar la sostenibilidad de cada una de las acciones que emprendamos y haciéndonos también a todos responsables de los resultados.

En el futuro, ICO continuará apoyando a la Fundación Carolina como institución de referencia en España para articular, reflexionar, debatir y plantear los retos a los que América Latina y España se enfrentan conjuntamente en el futuro.

Introducción

Una cooperación avanzada para un “desarrollo en transición”

José Antonio Sanahuja

Director de la Fundación Carolina

América Latina en la crisis de la globalización

Al iniciarse la nueva década América Latina y el Caribe, como el conjunto del sistema internacional, se enfrenta a un escenario regional y global más inestable y adverso. No se trata de una crisis cíclica dentro de un sistema, sino de un cambio de sistema internacional, y, en particular, de una crisis de la globalización, entendida esta como la estructura histórica que ha dado forma a la economía política mundial en los últimos cuarenta años. La región se vio arrastrada por las dinámicas de la globalización de distintas maneras: en México, Centroamérica y el Caribe, a través de las cadenas de valor en la manufactura y en el sector servicios que vincularon sus economías, en una lógica transnacional, con Estados Unidos. En América del Sur, a través de una visible “reprimarización” —una expresión utilizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL)—, que hizo de la demanda asiática y en particular de China un vector decisivo del fuerte crecimiento económico del decenio de los 2000. Ese nuevo “ciclo de las *commodities*”, ahora con China como principal socio, impulsó una etapa de rápidos avances en el desarrollo social, y en particular, de mejoras de los indicadores de empleo, reducción de la pobreza y la desigualdad, ascenso social de sectores subalternos y expansión de las clases medias.

Esos avances aún perduran, pero la crisis de la globalización, que se manifiesta con el fin del ciclo de las *commodities*, ha vuelto a poner de relieve la fragi-

lidad de ese proceso. Y, sobre todo, que el desarrollo socioeconómico de América Latina y el Caribe sigue lastrado por importantes rezagos en la productividad y la capacidad tecnológica, por profundas fracturas sociales, por la debilidad institucional y por una alta dependencia de los recursos naturales, y por los condicionantes de su inserción vulnerable y dependiente en la economía internacional (Sanahuja, 2018). Por todo ello, parece volver a caer en su secular ciclo de auge y caída, que en el debate contemporáneo a menudo se describe como la reaparición de la denominada “trampa de ingreso medio”.

Ese escenario adverso tiene en la economía uno de sus principales retos. América Latina y el Caribe vive el peor momento económico en décadas: a cambios estructurales que explican el auge y fin del ciclo de las *commodities* se le suman procesos que responden a factores de agencia, como la “guerra comercial” desencadenada por la Administración Trump desde Estados Unidos, que está incidiendo en el retroceso económico global y de la región. En 2019 el crecimiento del PIB de América Latina y el Caribe, en promedio, fue solo de un 0,1%, y para 2020 se proyecta un exiguo 1,3%. No se trata solo del impacto de la gravísima caída del PIB de Venezuela: en 2019, 14 de 20 países de América Latina tuvieron tasas inferiores al 1%, y 18 países estaban en una visible fase de desaceleración. En conjunto, el periodo 2014-2020 será el de más bajo crecimiento en los últimos setenta años, peor incluso que en la llamada “década perdida” en los ochenta (CEPAL, 2019b).

Ello comporta significativos retrocesos de los indicadores sociales. Entre 2014 y 2019 el PIB per cápita cayó un 4%, y vuelve a aumentar el desempleo abierto y la economía informal. Los avances sociales de la etapa de auge de las *commodities* —reducción de la pobreza, expansión de clases medias, leve descenso de la desigualdad— se han detenido y ya se registran retrocesos: en ese mismo periodo la pobreza aumentó de 28% a 31% de la población total y la pobreza extrema de 7,8 % a 11,5% (CEPAL, 2019a). Ello define un escenario de expectativas sociales en ascenso que no se alcanzarán, tanto para esas clases medias como para los sectores de la población que ya no eran pobres, pero sí vulnerables ante la recesión. Como señaló a finales de 2019 la secretaria ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena, las sociedades latinoamericanas no soportarían una nueva ronda de políticas de ajuste y es necesaria otra matriz de política económica: “es el momento de la política fiscal para reactivar el crecimiento y responder a las demandas sociales”.

Estas tendencias también son factores causales del amplio “malestar en la democracia” y de las protestas sociales que atraviesan la región: entre 2017 y 2019 América Latina y el Caribe ha celebrado elecciones legislativas y/o presidenciales

en todos los países. De ese “súper ciclo” electoral emerge un patrón claro que trasciende el tradicional clivaje izquierda-derecha: la derrota del oficialismo, sea cual sea su signo político, como resultado de amplios reclamos de cambio político (Zovatto, 2020). Ello expresa un amplio “malestar en la democracia” que también se observa en los datos las encuestas de opinión: 6 de cada 10 personas no confía en sus gobiernos, y 8 de cada 10 afirma que su gobierno es corrupto (OCDE, 2019). Entre 2009 y 2018, según el Latinobarómetro, la proporción de personas insatisfechas con el funcionamiento de la democracia pasó de 51% a 71%. Son las peores cifras en 25 años (Corporación Latinobarómetro, 2018). Crece también el cuestionamiento social hacia la “captura de políticas” por unas clases dominantes que la sociedad percibe como verdaderas “élites extractivas”: entre 2006 y 2018, conforme a los datos del Latinobarómetro, la proporción de quienes piensan que en su país se gobierna en beneficio de los ricos y poderosos pasó, en el promedio regional, de 61% a casi 80%. En suma, el declive económico, en un escenario de elevada desigualdad y expectativas sociales insatisfechas, ha hecho que las desigualdades, el clasismo y la discriminación, la corrupción, la inseguridad ciudadana —que en países como Brasil, México o Venezuela va en aumento—, y el “mal gobierno” sean ahora menos tolerables.

Más allá de circunstancias nacionales, estos elementos son clave para entender los cambios de gobierno que se han producido en Argentina, México, y otros países, y el origen de las revueltas sociales que han irrumpido en 2019 en países como Ecuador, Chile o Colombia. En conjunto, el panorama de relativa estabilidad que ofrecía América Latina hace apenas un año, de la mano de un ciclo de gobiernos liberal-conservadores, ha desaparecido en pocos meses, en algunos casos, como Chile, de manera relativamente sorpresiva, y el “paquete” de políticas neoliberales planteado por los mismos parece estar ampliamente cuestionado.

Es importante destacar que esas tendencias, que responden a dinámicas globales, tienen rasgos específicos locales y en la región, propios de cada escenario nacional y de sus respectivos actores políticos y sociales. Esos factores diferenciadores son clave: explican que haya o no revueltas populares, y sus dinámicas particulares (Ecuador, Chile); o que el descontento se canalice por mecanismos electorales (Argentina, Uruguay, México); que el motivo de la protesta y el reclamo de cambio político se relacione más con la desigualdad y/o la precariedad socioeconómica (Argentina, Chile, Ecuador), o con factores políticos o electorales, como el fraude electoral (Bolivia), o la corrupción (Perú, Brasil), o el rechazo de las clases medias consolidadas y los estratos de mayor renta al cambio social y el ascenso de grupos subalternos (Bolivia, Brasil). Ahora bien, existe un patrón regional común, y a la

vez, estas tendencias serían también la particular expresión latinoamericana de una dinámica global de desafección y crisis de la democracia, de rechazo a las élites, y de contestación o cuestionamiento del orden vigente (IPSOS MORI, 2018).

América Latina y el Caribe, además, vive un escenario de fracturas ideológicas y fuerte polarización política, también observable en otras regiones, que afecta negativamente a su capacidad para formular políticas públicas basadas en el consenso, y con posibilidades de mantenerse en el tiempo. En particular, han supuesto una visible parálisis de América Latina en su condición de actor internacional. La crisis de Venezuela o la de Nicaragua, ante esas fracturas, impiden que se pueda utilizar la Organización de Estados Americanos (OEA) o recurrir a sus propias instancias regionales para buscar salidas democráticas: la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) ha sido desmantelada por los gobiernos liberal-conservadores; la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) está paralizada; y los foros impulsados por los gobiernos de derechas, como el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur), o el Grupo de Lima, no tienen credibilidad ante el visible alineamiento de sus integrantes con un Estados Unidos que vuelve a proyectarse en la región. Así, una América Latina y el Caribe más fragmentada se convierte en una arena más para la creciente competencia geopolítica global, con una China en ascenso, una Rusia más asertiva, y unos Estados Unidos más intervencionistas, aunque sin una estrategia clara más allá de torpes forcejeos para contener a China y sus intereses (Sanahuja, 2019).

La Unión Europea, España, Iberoamérica: desafíos de desarrollo y agenda geopolítica

En las coyunturas críticas, como la que supone la crisis de la globalización y el nuevo escenario regional en América Latina y en la Unión Europea (UE), también surgen oportunidades para redefinir las agendas del desarrollo y de la cooperación y las estrategias de inserción internacional. En este escenario, la UE debiera reactivar su relación con América Latina y el Caribe, tras un periodo de relativo abandono del vínculo birregional, tratando de ganar presencia e interlocución con la región. Ello implica, como se señalará, un compromiso más fuerte y mayor inversión de capital político. De hecho, ante la fragmentación de la región y la mayor competencia geopolítica global, Latinoamérica parece percibir que China y Estados Unidos serán los actores clave para la economía y/o para la gestión de las crisis políticas, y en particular en el caso de Venezuela. Esa percepción de bi-

polaridad emergente ha debilitado la posición de la UE, pero esta también se debe a causas auto-infligidas: por un lado, a la pérdida de interlocución política. La VIII Cumbre UE-ALC, que debía haberse celebrado en 2017, se suspendió *sine die* a causa de las divisiones políticas en el lado latinoamericano, pero desde el lado europeo no se hizo gran cosa para revertir esa situación. Por otro lado, a cambios en la política de cooperación al desarrollo de la UE adoptados en el periodo presupuestario 2014-2020, que, con la “graduación” de la mayor parte de los países de renta media de la región, llevó a que la UE se privara a sí misma de las herramientas y recursos que, más allá de la transferencia de fondos, serían necesarios para el diálogo sobre políticas y el trabajo en el desarrollo en y con la región.

Ante el difícil escenario regional y global y el nuevo ciclo político en ambas regiones y en particular en las instituciones europeas a partir de 2020, es necesario reconocer tanto el imperativo de una relación birregional renovada, como las oportunidades que se abren en la nueva geopolítica global y en especial en América Latina. Frente a la competencia de poder que protagonizan otras potencias globales en América Latina y el Caribe, ¿cómo puede actuar la UE con la visión geopolítica que la nueva Comisión Von der Leyen asume como orientación estratégica y seña de identidad de su mandato? Por un lado, la UE ha de seguir actuando con un perfil propio e iniciativas singulares frente a las crisis de la región, y en particular, la que afecta a Venezuela. Ante el riesgo de enquistamiento de esa crisis, es necesario hacer frente a su dimensión humanitaria con iniciativas que también contribuyan a su salida negociada, promoviendo elecciones con garantías democráticas, o propuestas que permitan utilizar los recursos petroleros del país para adquirir bienes esenciales en el exterior y restablecer el funcionamiento de la economía venezolana, aunque sea de manera parcial y condicionada, mediante una suspensión parcial de las sanciones estadounidenses, como propone, por ejemplo, la iniciativa denominada “Petróleo para Venezuela” (Rodríguez *et al.*, 2019).

Pero más allá de estos escenarios de crisis, y con una perspectiva más amplia y de largo plazo, en América Latina y el Caribe una “UE geopolítica” ha de estar basada en una agenda societal. La UE es ahora el único actor global que en la geopolítica regional se aproxima a Latinoamérica con una agenda centrada en las preocupaciones centrales de sus sociedades: la inclusión social, la calidad de la democracia, los derechos humanos, la igualdad de género, la paz y la seguridad ciudadana. En suma, con todo aquello que integra la Agenda 2030, cuyo contenido puede ser visto como una renovación del “contrato social”, que hoy está en cuestión. En particular, América Latina y el Caribe ofrece una oportunidad para que el “Pacto Verde Europeo” (*European Green Deal*) propuesto por la Comisión

Von der Leyen desarrolle su dimensión externa. Para todo ello, urge retomar el diálogo político birregional y promover una política de cooperación más activa a través de los nuevos programas e instrumentos financieros que se están definiendo dentro del Marco Financiero Plurianual 2021-2027.

En buena medida, muchos de estos elementos ya están planteados en la Comunicación de la Comisión y la Alta Representante de la UE titulada “La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común”, que se hizo pública en abril de 2019 (Comisión Europea *et al.*, 2019): es el primer documento de política de la UE con América Latina desde 2009, y plantea cambios importantes: en primer lugar, se ofrece una relación más horizontal con América Latina para abordar desafíos compartidos. No se trata, como en el pasado, de una UE que de manera paternalista ayuda a América Latina a resolver sus problemas, sino de dos regiones que trabajan juntas frente a interdependencias, riesgos y retos compartidos. En segundo lugar, se aboga por una repolitización de las relaciones, a través de un “compromiso político más estratégico”, más inversión de capital político, y posturas “más fuertes” en torno a los valores e intereses compartidos. En tercer lugar, se plantea una relación de “geometría variable”: se pretende evitar un enfoque de “talla única” para todos los países, y, a la vez, que el avance esté marcado por el “mínimo común denominador” propio de la “diplomacia de cumbres”. Con ello, se reconoce la diversidad de situaciones y preferencias que caracteriza a América Latina y el Caribe, se asume que el regionalismo y el interregionalismo están en una situación delicada, y se propone avanzar más con los países y grupos subregionales que quieran y puedan intensificar su compromiso en torno a las cuatro prioridades estratégicas planteadas en dicha Comunicación: prosperidad, democracia, resiliencia, y gobernanza mundial efectiva.

Para ello, la UE ha de desplegar una estrategia de cooperación avanzada, conforme al nuevo Consenso Europeo de Desarrollo (Unión Europea, 2017); más horizontal, que sin renunciar al uso de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) ha de dejar atrás la “graduación” de los más avanzados y, con ello, estar abierta a todos los países de la región. Ello exige enfoques “a medida” para cada país, contemplar la cooperación Sur-Sur y triangular, el diálogo de políticas públicas, el intercambio de conocimientos, y montos importantes para la inversión en áreas como la infraestructura resiliente y transición ecológica, a través de las líneas de financiación que abre el nuevo Instrumento para la Vecindad, el Desarrollo y la Cooperación Internacional (IVDCI).

En esa agenda, a la vez societal y geopolítica, subyace una importante premisa. No habrá manera de hacer frente a retos de índole global como el cambio

climático, la migración, el comercio, la seguridad, el cambio tecnológico acelerado o el futuro del trabajo, fundamentales para alcanzar la Agenda 2030, si ambas regiones no recuperan el diálogo birregional y aúnan esfuerzos dentro de la agenda multilateral.

Los contenidos de este volumen

Este volumen recoge las principales ponencias presentadas en el seminario internacional “La Agenda 2030 y el desarrollo en Iberoamérica”, celebrado en Madrid los días 6 y 7 de junio de 2019. El seminario fue organizado por la Fundación Carolina, con el patrocinio del Instituto de Crédito Oficial (ICO) a través de su Fundación, y contó con la colaboración del Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la CEPAL, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).

Entre otros objetivos, el seminario, al igual que este volumen, pretendió reexaminar la realidad del desarrollo de América Latina y el Caribe más allá de los criterios de clasificación basados en la renta per cápita, a partir de la noción del desarrollo como un proceso continuo y desde una perspectiva multidimensional basada en la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En segundo lugar, se orientó a analizar el contenido y el avance conceptual de la propuesta de “desarrollo en transición”, en particular en lo que respecta a su enfoque para esa región, tanto en sus fundamentos empíricos y teóricos como en su carácter de agenda, enfoque y contenido base de políticas, con los actores de la cooperación española e iberoamericana, a partir de las demandas de la Agenda 2030 y de los ODS. En tercer lugar, examinó cómo estas propuestas y desarrollos conceptuales se ajustan con la reforma de la política de desarrollo de la UE. Finalmente, uno de los objetivos más importantes del seminario y de este libro es reconocer y valorar la experiencia y los aportes de la cooperación Sur-Sur, la cooperación triangular y la cooperación horizontal que se están desarrollando hacia, desde y en la región desde el ámbito iberoamericano a partir de las experiencias de AECID, FIIAPP y SEGIB, y en los programas de la cooperación española y de la UE, en particular aquellos de carácter horizontal, importantes en los ámbitos de fortalecimiento de capacidades y de generación y difusión de conocimientos y tecnología, así como los de carácter financiero

Para alcanzar esos objetivos, en el seminario se abordaron dos grandes temáticas, que a su vez constituyen las dos partes en las que se organiza este libro. Por un lado, la caracterización y análisis de América Latina desde la perspectiva del “desarrollo en transición”. La segunda parte aborda las políticas de cooperación para el desarrollo más adecuadas para esa realidad desde la perspectiva europea, española, iberoamericana, y de la propia región, a través de sus prácticas de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular.

La primera parte se abre con el capítulo de Sergio Tezanos, profesor de economía de la Universidad de Cantabria. Tezanos cuestiona la clasificación tradicional de países por niveles de renta y la categorización de los países de la región como “países de renta media”. En este capítulo se afirma que es primordial sustituir la vieja clasificación de rentas per cápita por una taxonomía multidimensional del desarrollo que identifique los retos disímiles que afrontan los países. Para ello se presenta una taxonomía alternativa que integra las cuatro dimensiones del desarrollo sostenible: desarrollo económico, inclusión social, sostenibilidad medioambiental y buena gobernanza. Mediante una metodología de conglomerados o *clusters* basada en los ODS, se identifican tres grandes grupos de países, y se ofrecen orientaciones para guiar de manera más adecuada las políticas de cooperación.

El capítulo 2 ha sido elaborado conjuntamente por Sebastián Nieto, economista del Centro de Desarrollo de la OCDE, y Claudio Salinas, economista-jefe de la división de América Latina de la Dirección de Desarrollo de la Comisión Europea. En su trabajo se presentan las bases del enfoque del desarrollo en transición para América Latina, así como sus implicaciones para la política interna y la cooperación internacional. El punto de partida es que, a medida que los ingresos crecen, el vínculo entre el PIB per cápita y el bienestar se va desvaneciendo. Por consiguiente, y cada vez más, se necesita un enfoque multidimensional para medir el desarrollo en los ámbitos nacional y local. Ambos autores también proponen una definición de “trampas” del desarrollo en materia de productividad, de desigualdad, en el ámbito de las instituciones y de la sostenibilidad ambiental que está directamente relacionada con los ODS. Frente a un escenario cambiante, tanto nacional como global, el enfoque del desarrollo en transición destaca la necesidad de aumentar las capacidades institucionales internas y adoptar modalidades más innovadoras de cooperación internacional para el desarrollo. Esta debería apoyar tanto los objetivos nacionales, como los esfuerzos internacionales para asegurar la provisión de bienes públicos regionales y globales.

La dimensión ambiental se aborda en el capítulo 3, de la especialista en transición energética Lennys Rivera, desde la perspectiva de la descarbonización. Ese

objetivo, que tiene un papel central en la Agenda 2030 y los acuerdos de París, debe lidiar simultáneamente con la lucha contra el cambio climático, el desarrollo energético y la transición justa, en un escenario caracterizado por la urgencia climática y por profundas desigualdades socioeconómicas. El capítulo presenta una línea de base del escenario energético y climático de la región, así como el potencial de los principales instrumentos políticos y regulatorios para la transición energética. También recoge las contribuciones más destacadas de la región para descarbonizar el *mix* energético, incentivar la producción y el consumo eficientes, y el transporte y la movilidad sostenibles. Finalmente, presenta una reflexión sobre las oportunidades para la región derivadas de una transición energética que promueva un modelo económico, ambiental y socialmente sostenible.

Los retos de la inclusión social en el marco de la Agenda 2030 son analizados en el capítulo 4 por el profesor Carlo Tassara, de la Università degli Studi La Sapienza de Roma, considerando tanto el ciclo expansivo de las *commodities*, como el cambio de ciclo político y económico que se observa a partir de 2014. El capítulo examina los avances realizados y los desafíos pendientes para los países latinoamericanos y caribeños en lo referente a los ODS vinculados con la inclusión social, y lo que ello representa para la cooperación internacional con América Latina y el Caribe.

La profesora Rebecka Villanueva, del Instituto Mora (Ciudad de México) examina en el capítulo 5 los logros y desafíos de la región en cuanto al ODS 16, para alcanzar sociedades pacíficas, justas e inclusivas fundadas en el respeto a los derechos humanos, el Estado de derecho y la buena gobernanza en todos los niveles, además de instituciones transparentes, eficaces y responsables que rindan cuentas. El capítulo analiza, en particular, la doble naturaleza de ese objetivo, legal y política, y su vocación transformadora, a partir de sus tres pilares: paz, justicia e instituciones. También reflexiona sobre la necesidad de una gobernanza multinivel más profunda con una mejor comunicación entre los diferentes niveles de gobierno y una coordinación horizontal reforzada entre sectores políticos y las múltiples partes interesadas. Finalmente, se discute el lema “no dejar a nadie atrás” y la construcción de un entorno habilitador, a la luz de las tensiones sociales y crisis políticas en algunos países en la región.

En el capítulo 6 Andrea Costafreda y Hernán Cortés, analistas de Oxfam Intermón, analizan desde una perspectiva crítica el concepto de “desarrollo en transición”, las denominadas “trampas de renta media” y las políticas de cooperación con los países situados en esa franja de ingreso. Este capítulo plantea la necesidad de acudir a un análisis y a indicadores más sofisticados que los del nivel de renta

para entender las necesidades y capacidades concretas en la tarea de enfrentar el desafío de la reducción de la pobreza y el combate a sus causas estructurales. Se afirma que un enfoque menos tecnocrático, informado políticamente, abre la oportunidad de avanzar hacia una agenda global renovada (la Agenda 2030) y consolidar la nueva narrativa del desarrollo en transición desde un enfoque que trate las desigualdades en todas sus dimensiones, afronte la crisis democrática que subyace a la desconfianza hacia las instituciones políticas e identifique los retos de la gobernanza del desarrollo en la generación de los incentivos adecuados para la superación de dichas “trampas”.

La primera parte del volumen se cierra con el capítulo 7, elaborado por Isabel Álvarez, profesora de economía aplicada y directora del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), Yuri Castillo, investigadora de dicho instituto, y José Miguel Natera, catedrático de economía de la Universidad Autónoma Metropolitana (UNAM-Xochimilco) en México. El capítulo reafirma el papel del conocimiento científico, la tecnología y la innovación como eje transversal del desarrollo sostenible en el marco de la Agenda 2030. Sin embargo, en América Latina no existe una adecuada vinculación entre la investigación que realizan las instituciones científicas y las universidades, y la del sector productivo e industrial. Ese problema obedece a una combinación de factores de carácter estructural e institucional y a razones históricas: la propia evolución del sistema universitario y la escasa institucionalización de la relación entre la universidad y el sector productivo, así como a la inadecuación de los sistemas de incentivos, al conjunto de riesgos y altos costes de oportunidad en las relaciones universidad-empresa, y a las limitaciones y los bloqueos, de la interacción y la transferencia de conocimiento en el seno de los sistemas nacionales de innovación. El capítulo hace una revisión en profundidad de la situación de la región y su heterogeneidad en materia de ciencia, tecnología e innovación. A partir de ese diagnóstico, se identifican los problemas comunes, las experiencias que permiten contrastar las posibilidades de la cooperación internacional y euro-latinoamericana. El capítulo concluye reseñando las ventajas de promover una mayor interacción, en el ámbito nacional e internacional, en campos como la movilidad internacional, el intercambio de experiencias y la colaboración en el desarrollo de capacidades endógenas.

La segunda parte del volumen, centrada en los actores, modalidades y estrategias de la cooperación internacional al desarrollo, se inicia con el capítulo de José Antonio Sanahuja, director de la Fundación Carolina y catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, y de Erika Ruíz, también profesora de esa disciplina. Este capítulo analiza la cooperación al

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

El capítulo 9 se detiene en la particular situación de los países “graduados” como receptores de AOD a partir del caso de Uruguay, y ha sido elaborado por Andrea Vignolo, directora de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), y de Karen van Rompaey, responsable de gestión del conocimiento en esa agencia. El capítulo analiza cómo la cooperación internacional para el desarrollo está mostrando síntomas de una triple crisis: de poder, de relevancia y de legitimidad que afecta al marco normativo que supone la Agenda 2030 y los ODS, ante las prácticas de nuevos actores de la cooperación que cuestionan ese marco. Si se limita a meras transferencias financieras, la cooperación pierde importancia como palanca para el cambio de políticas. El capítulo también analiza como Uruguay, en alianza con otros países y organismos multilaterales, está impulsando el debate sobre la llamada “graduación”, al ser una política que impide que algunos países de mayor desarrollo relativo sigan recibiendo AOD, y la necesidad de encontrar criterios y métricas multidimensionales más idóneas para apoyar a los países en su transición al desarrollo sostenible sin dejar a nadie atrás. Al mismo tiempo, se expone cómo la experiencia de cooperación internacional de naturaleza dual de Uruguay, que busca dar respuesta tanto a los desafíos de la graduación como a la implementación de la Agenda 2030, puede aportar elementos para la construcción de un sistema de cooperación más robusto y equitativo.

Marisa Ramos, profesora de Ciencia Política de la Universidad Complutense de Madrid, y Tobías Jung, director de estrategia y comunicación de la FIIAPP, examinan en el capítulo 10 el importante papel de la cooperación técnica pública en una estrategia de cooperación avanzada con América Latina, especialmente en relación con la implementación de la Agenda 2030 y el enfoque del “desarrollo

en transición”. Algunas de las principales innovaciones que acarrean estos paradigmas conectan con características genuinas de esta modalidad de cooperación, como la transferencia del conocimiento para la formulación de políticas públicas o la conformación de partenariados en los que las administraciones adquieren creciente centralidad. El capítulo revisa la evolución de la cooperación técnica pública en la cooperación al desarrollo con el fin de aportar aprendizajes útiles para la implementación efectiva de esos nuevos enfoques. En particular, se revisan tres casos paradigmáticos: la cooperación española con América Latina, los programas regionales de la UE con esa región, especialmente el caso del programa EUROSociAL, y la cooperación iberoamericana.

La cooperación triangular es abordada en el capítulo 11 por Carmen Castiella, directora de cooperación con América Latina en la AECID. El capítulo parte de la rica experiencia acumulada por dicha Agencia en el ámbito iberoamericano. En esa trayectoria, la AECID ha acompañado la creación de entes rectores de cooperación en los países socios de América Latina y el Caribe, la elaboración y puesta en marcha de sus catálogos de capacidades, y el establecimiento de fondos mixtos. También se examina la experiencia del Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) o la intensa labor de la SEGIB en este ámbito. La cooperación triangular es precursora de la Agenda 2030, al promover una cooperación horizontal y multidireccional en la que cada actor contribuye en la medida de sus capacidades, y supera los tradicionales esquemas Norte-Sur, en línea con el cambio de paradigma de la nueva agenda de desarrollo. En esta modalidad de cooperación, el trabajo en equipo y la generación de relaciones de confianza mutua, que trasciende al resultado concreto del proyecto, son clave, por lo que el proceso es tan importante como el resultado.

El volumen se cierra con un capítulo sobre la cooperación Sur-Sur, que, de nuevo, reivindica la experiencia iberoamericana de cara a las estrategias de cooperación necesarias para promover la Agenda 2030 en, y con los países de “desarrollo en transición”. Este capítulo ha sido elaborado por Martín Rivero, coordinador del área de cohesión social y cooperación Sur-Sur de la SEGIB, y Cristina Xalma, responsable del reputado informe sobre la materia elaborado anualmente por ese organismo internacional iberoamericano. Rivero y Xalma plantean cómo la transición entre la agenda de cooperación tradicional, y la Agenda 2030 supuso un cambio de narrativa en lo que se refiere al tipo de desarrollo a alcanzar, pero también respecto a los medios a través de los que lograrlo. En este marco de transición, la transformación y los debates emergentes en relación con la cooperación al desarrollo han sido ampliamente estudiados. Sin embargo, no ha sido igual-

mente exhaustivo el análisis de la respuesta que, en este mismo contexto, registra una de sus modalidades: la cooperación Sur-Sur y triangular. El capítulo examina los cambios que, en esta transición entre agendas, refleja esta cooperación. Para ello se recurre a la experiencia iberoamericana, la región para la que existe mayor volumen y calidad en la información a partir del mencionado informe de la SEGIB.

Este volumen, al igual que el seminario que está en su origen, no habría sido posible sin el respaldo institucional de las instituciones antes mencionadas, a quienes la Fundación Carolina quiere expresar su reconocimiento. En particular, ha sido decisivo el patrocinio de la Fundación ICO, y el fuerte apoyo de su equipo y presidente, José Carlos García de Quevedo, a quien también queremos expresar nuestro agradecimiento, que se extiende al conjunto del personal de la Fundación Carolina, y en particular para Hugo Camacho, Secretario General, y para Tomás Mallo y José Andrés Fernández, por su trabajo editorial. Finalmente, este libro no hubiera sido posible sin la colaboración entusiasta del conjunto de autores y autoras del mismo, que desde sus particulares visiones, experiencia y posición institucional han contribuido a lo que pretende ser una reflexión colectiva, de marcada impronta iberoamericana, sobre el futuro de la cooperación internacional para el desarrollo.

Madrid, febrero de 2020

Referencias bibliográficas

- CEPAL (2019a): *Panorama Social de América Latina 2019*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/PUB.2019/22-P/Rev.1.
- CEPAL (2019b): *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2019*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/PUB.2019/25-P, noviembre.
- COMISIÓN EUROPEA/ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD (2019): *Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común*, Bruselas, JOINT(2019) 6 final (16 de abril).
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2018): *Informe 2018*, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro.
- IPSOS MORI (2018): *Global Trends 2017. Fragmentation, cohesion & uncertainty*, Londres, IPSOS MORI.

- OCDE (2018): *Perspectivas económicas para América Latina 2018. Repensando las instituciones para el desarrollo*, Santiago de Chile, OCDE/CAF/CEPAL, LC/PUB.2017/25.
- (2019): *Latin American Economic Outlook (LEO) 2019. Development in Transition*, París, OECD/CAF/ECLAC/European Commission.
- RODRÍGUEZ, F. (coord.), GUERRERO, G. y DE LIMA, A. (2019): “Un acuerdo petrolero humanitario para Venezuela. Un programa de emergencia para proteger a los venezolanos del impacto colateral del conflicto político”, Washington D.C., *Petróleo para Venezuela* (octubre).
- SANAHUJA, J. A. (2018): “Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe”, en SERBIN, A. (ed.): *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: poder, globalización y respuestas regionales*, Barcelona, Icaria / CRIES, pp. 37-68.
- (2019): “La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa”, en MESA, M. (coord.): *Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional. Anuario 2018-2019*, Madrid, CEIPAZ, pp. 107-127.
- SANAHUJA, J. A., TEZANOS, S. (dirs.), KERN, A. y PERROTTA, D. (2015): *Más allá de 2015: perspectivas y propuestas para la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, Hamburgo, Fundación EU-LAC.
- UNIÓN EUROPEA (2017): Declaración conjunta del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados: El nuevo Consenso Europeo en materia de Desarrollo “Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro”, Diario Oficial de la Unión Europea, C 210/01, 30 de junio.
- ZOVATTO, D. (2020): “El súper ciclo electoral latinoamericano 2017-2019: el voto del enojo en tiempos de fatiga democrática y malestar con la política”, *Análisis Carolina* nº 3/2010, Madrid, Fundación Carolina (enero).

Parte I.
América Latina:
una región de “desarrollo en transición”

1. América Latina y el Caribe en la Agenda 2030

Hacia una clasificación del desarrollo sostenible compatible con los ODS y el “desarrollo en transición”

Sergio Tezanos

Profesor Titular de Economía en la Universidad de Cantabria

1. Introducción

Con frecuencia se describe a los países de América Latina y el Caribe (ALC) como integrantes de una “región de renta media”. Dicha generalización no solo es simplista, por construirse a partir de una clasificación unidimensional —económica— del desarrollo que hace tiempo que quedó obsoleta en los estudios del desarrollo. Además es extremadamente ambigua, por cuanto ALC es una región heterogénea con países en los cuatro niveles de rentas *per capita* que define el Banco Mundial y con una dinámica de crecimiento que supone que, poco a poco, se vayan incorporando más países latinoamericanos y caribeños al reducido grupo de Estados con rentas altas.

Más allá de la mera utilidad estadística —taxonómica— de esta clasificación de rentas, lo cierto es que la “graduación” de algunos países (es decir, la superación del umbral de renta *per capita* que separa los grupos de renta media y renta alta) supone el cese —a veces abrupto— de la participación en los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), lo que resulta poco acorde con la concepción del desarrollo como un “proceso” continuo de progreso y no como una mera superación de etapas. De ahí que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), hayan propuesto una nueva concepción del de-

sarrollo que pretende sustituir la graduación por la “gradación”. Se trata del denominado “desarrollo en transición”, cuyo principal objetivo es:

[...] repensar la cooperación internacional para el desarrollo y redefinir las relaciones entre todos los países del mundo, independientemente de su nivel de desarrollo, para dar una respuesta más innovadora y creativa a los actuales desafíos locales, regionales y mundiales. Se trata de construir un nuevo multilateralismo basado en un enfoque renovado de cooperación internacional que incluya métricas, marcos, instrumentos y alianzas y que se adapte a los países que, tras mejorar sus indicadores de ingresos, quedan atrás en el acceso a los beneficios de las iniciativas tradicionales de cooperación (CEPAL y OCDE, 2018: 41).

Con este enfoque se pretende articular una estrategia de cooperación internacional más acorde a la Agenda 2030 y sus correspondientes Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); trascendiendo así una visión estrecha de la cooperación —centrada en la lucha contra la pobreza económica— para apostar por una concepción amplia de metas universales de desarrollo humano sostenible que delimitan un complejo *mapamundi* de prioridades¹.

Precisamente, uno de los requisitos para transitar hacia una cooperación multidimensional enfocada en los ODS es superar las viejas y obsoletas concepciones economicistas, cuyo legado sigue aún vigente en la clasificación más influyente del desarrollo, que es precisamente la más simplista: la de rentas *per capita* que construye anualmente el Banco Mundial. Dado que la clasificación tradicional a partir del ingreso apenas aporta información pertinente sobre los retos del desarrollo en ALC, es preciso avanzar hacia la elaboración de taxonomías multidimensionales más complejas y reveladoras, que permitan dilucidar los retos disímiles de progreso que afrontan los países y, en consecuencia, guiar adecuadamente las políticas de cooperación.

Para tal fin, en este artículo se elabora una clasificación alternativa de los países de ALC que trasciende al criterio tradicional basado en el ingreso y atiende, en cambio, a las tres dimensiones del desarrollo sostenible que articulan la agenda ODS (desarrollo económico, inclusión social y sostenibilidad medioambiental) y al “elemento esencial” de la buena gobernanza. Tras este epígrafe introductorio, en la segunda sección se revisan las clasificaciones internacionales del desarrollo,

¹ Véase una revisión extensa sobre el alcance estratégico y las implicaciones geográficas de los ODS en Sanahuja y Tezanos (2017).

y se distinguen dos tipos de taxonomías: las meramente económicas, basadas en indicadores de renta *per capita*, como las que elaboran el Banco Mundial y la OCDE, y las clasificaciones multidimensionales del desarrollo, como las que proponen el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Social Progress Imperative. En el tercer epígrafe se analiza la ubicación de ALC en las principales clasificaciones del desarrollo y se reflexiona sobre las implicaciones que tiene la clasificación imperante (de rentas) para los países de ALC “en proceso de graduación”, tanto en la política europea de cooperación como en la cooperación oficial española. En el cuarto apartado se propone una taxonomía multidimensional del desarrollo de los países de ALC a partir de los aún escasos indicadores disponibles de los ODS; mediante el procedimiento del análisis de conglomerados se clasifican y caracterizan tres grupos de países con perfiles de desarrollo semejantes dentro de cada grupo —pero disímiles entre sí—, al tiempo que se identifican otros dos países con retos “singulares” de desarrollo. El artículo concluye con la exploración de las ventajas de una clasificación multidimensional compatible con los ODS y la concepción del “desarrollo en transición” y el análisis de las implicaciones para las políticas de desarrollo de la Unión Europea y de España en términos de elegibilidad, planificación y asignación de la AOD.

2. Principales clasificaciones internacionales del desarrollo

Clasificar a los países en función de sus niveles de desarrollo es difícil precisamente porque la definición misma del concepto de “desarrollo” es compleja y multidimensional. A esta dificultad se une el hecho de que las realidades socioeconómicas de los países son diversas y cambiantes, lo que dificulta construir taxonomías universalmente válidas y estables en el tiempo. Como señaló Nielsen (2012), no existe un criterio de clasificación —basado en la teoría del desarrollo o en un punto de referencia objetivo— que sea “generalmente aceptado” y, por consiguiente, existen numerosas propuestas de taxonomía del desarrollo y ninguna de ellas tiene un respaldo unánime.

A pesar de estas dificultades, las clasificaciones del desarrollo aportan dos importantes funcionalidades analíticas y operativas que justifican su existencia (Tezanos y Sumner, 2013):

- Respecto a las “analíticas”, las taxonomías del desarrollo sirven para simplificar un mundo complejo y diverso mediante la identificación de grupos de

países que comparten rasgos semejantes de desarrollo. De hecho, las clasificaciones son comunes en distintas áreas del conocimiento (como las Relaciones Internacionales, la Economía, la Ciencia Política, la Biología, la Medicina y la Filosofía). En el caso del área de conocimiento multidisciplinar de los “estudios del desarrollo”, las clasificaciones de países sirven para identificar las principales semejanzas (y diferencias) entre países en términos de resultados del desarrollo y para estudiar las dinámicas temporales de progreso.

- En relación con las funcionalidades “operativas”, las clasificaciones internacionales son útiles para las agencias de desarrollo por cuanto facilitan la identificación de criterios de asignación geográfica de los recursos y el diseño de políticas de cooperación diferenciadas según los retos de progreso de cada país. Por ejemplo, como se verá más adelante, tanto la identificación de los países potencialmente receptores de AOD como la “diferenciación” de distintos tipos de países socios de cooperación se basan en una taxonomía del desarrollo.

Existen diversas clasificaciones internacionales del desarrollo que emplean criterios distintos para trazar una suerte de “umbral del desarrollo mundial” que separe a los “países desarrollados” de los “países en desarrollo”. Para facilitar la explicación, es posible distinguir dos grandes familias de clasificaciones internacionales: por una parte, aquellas de carácter económico, basadas en indicadores de renta. Y, por otra, las clasificaciones multidimensionales, basadas en indicadores alternativos de desarrollo. Sin ánimo de exhaustividad, se presentan algunos ejemplos destacados de cada una de ellas.

En relación con las clasificaciones de renta, el Banco Mundial fue precursor de esta metodología. Desde 1978 elabora una taxonomía (revisada anualmente) de países en función de sus correspondientes niveles de ingreso por habitante, aproximados mediante el Producto Nacional Bruto (PNB) *per capita* calculado mediante el método Atlas². Aunque el propio Banco Mundial reconoce que el desarrollo no es una cuestión exclusivamente de ingresos, sí considera que el PNB *per capita* es “el mejor indicador individual de la capacidad económica y

² El PNB *per capita* de cada país se convierte a dólares estadounidenses mediante el denominado “método Atlas” del Banco Mundial, que pretende suavizar las fluctuaciones de precios y tipos de cambio. Más concretamente, el método Atlas aplica un factor de conversión que promedia el tipo de cambio de un año dado y los dos años anteriores, ajustados por las diferencias en las tasas de inflación de dicho país y del grupo de países de referencia (Estados Unidos, la eurozona, Japón y Reino Unido). Véase nota metodológica en Banco Mundial (2019d).

el progreso de los países” (Banco Mundial, 2019a). Así, los sucesivos *Informes de Desarrollo Mundial* (y sus correspondientes anexos estadísticos, los *Indicadores Mundiales de Desarrollo*) clasifican a los países en cuatro grupos. De acuerdo con la última actualización (Banco Mundial, 2019b), se trata de los “países de ingreso bajo” (con menos de 995 dólares de PNB *per capita* en 2017), los “países de ingreso medio-bajo” (con ingresos comprendidos entre 996 y 3.895 dólares), los “países de ingreso medio-alto” (de 3.896 a 12.055 dólares) y los “países de ingreso alto” (con más de 12.056 dólares).

De acuerdo con la metodología del Banco Mundial, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE distingue dos grupos de países para establecer un criterio “objetivo” para la recepción de AOD: los “países desarrollados” (que se corresponden, básicamente, con los países de ingreso alto de la clasificación del Banco Mundial) y los “países en desarrollo” (de ingreso bajo, medio-bajo y medio-alto, según el Banco Mundial), que son los potenciales receptores de AOD (CAD, 2018). El criterio del CAD tiene cierta “flexibilidad” por cuanto un país que supera el umbral de renta alta permanece durante tres años en la lista de potencial receptor de AOD, y solo la abandona al cabo de este periodo si continúa en ese nivel. De este modo se considera que un país se “gradúa” cuando pasa al intervalo de renta alta y deja de recibir AOD.

En relación con las clasificaciones multidimensionales de desarrollo, existen numerosas propuestas alternativas al criterio de renta del Banco Mundial. Precisamente el mismo año en el que se publicó la primera clasificación de rentas surgió una alternativa multidimensional: el Índice de Calidad Física de Vida (en inglés, Physical Quality of Life Index, PQLI), que elaboró D. Morris (1978) desde el *think tank* washingtoniano Overseas Development Council³. Otras aportaciones desatacadas fueron el estudio sobre los contenidos y la medición del “desarrollo social” realizado por el Instituto de Investigación de Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD, 1970); los indicadores de necesidades que propuso Baster (1979); el análisis de los componentes sociales y económicos de los indicadores internacionales de desarrollo de McGranahan *et al.* (1985); y el indicador de “desarrollo sostenible” elaborado por Herman Daly, que descuenta la degradación del *stock* total de capital natural (Constanza y Daly, 1992).

³ El PQLI fue el primer intento de medir la “calidad de vida” de los ciudadanos de un país a partir del cómputo de la media aritmética de tres componentes equiponderados: tasa de alfabetización, mortalidad infantil y esperanza de vida al nacer. Véase más información en: http://www.brown.edu/Administration/News_Bureau/Op-Eds/Morris.html.

No obstante, la clasificación alternativa del desarrollo más influyente es la que propuso el PNUD en 1990 y que se actualiza anualmente desde entonces, como anexo estadístico de los *Informes sobre el Desarrollo Humano*. El PNUD clasifica a los países por niveles de “desarrollo humano” mediante el cómputo de un índice sintético —el Índice de Desarrollo Humano, IDH— que captura parcialmente la multidimensionalidad del desarrollo. Concretamente, el IDH sintetiza tres dimensiones: longevidad, educación y poder adquisitivo⁴. El cómputo del correspondiente IDH a cada país permite clasificarlos en cuatro niveles de desarrollo humano (PNUD, 2019): “desarrollo humano muy alto” (IDH superior a 0,8 en 2014), “desarrollo humano alto” (IDH entre 0,8 y 0,7), “desarrollo humano medio” (de 0,55 a 0,7), y “desarrollo humano bajo” (IDH inferior a 0,55).

Más recientemente se han propuesto nuevos —y más sofisticados— indicadores de desarrollo que permiten construir clasificaciones alternativas con un mayor número de indicadores. Baste como ejemplo el influyente Social Progress Index (SPI), que propuso el *think tank* washingtoniano Social Progress Imperative. El SPI mide 51 indicadores sociales y medioambientales, agrupados en tres dimensiones: necesidades humanas básicas, fundamentos del bienestar y oportunidades (Social Progress Imperative, 2018). A partir de los valores del SPI, los países se clasifican en seis niveles de desarrollo social (T1 es el grupo con mayores niveles y T6, el de menores). Dada la mayor complejidad estadística de este índice sintético, el SPI solamente está disponible para 146 países (un número considerablemente inferior al de las clasificaciones ya revisadas).

3. América Latina y el Caribe en las clasificaciones internacionales del desarrollo

Pues bien, ¿dónde se ubican los países de ALC en las distintas clasificaciones del desarrollo? La Tabla 1 resume estos resultados para los 42 países latinoamericanos y caribeños en las cuatro clasificaciones explicadas en el epígrafe anterior: Banco Mundial, CAD, PNUD y Social Progress Imperative.

De acuerdo con la clasificación de rentas del Banco Mundial, 18 países latinoamericanos y caribeños se ubican en el nivel de ingreso alto, 19 en el nivel de ingreso medio-alto, cuatro en el medio-bajo y solo uno en el nivel de ingreso bajo. Consi-

⁴ De hecho, la dimensión de poder adquisitivo del IDH se aproxima también mediante un indicador de renta por habitante (el PIB *per capita* en paridad de poder adquisitivo), lo que determina un cierto grado de solapamiento con la clasificación de rentas del Banco Mundial.

TABLA 1. Clasificaciones diversas de los países de ALC

Clasificaciones económicas (renta per capita)		Clasificaciones multidimensionales de desarrollo		
País	Banco Mundial	CAD ⁽¹⁾	PNUD	Social Progress Imperative
1. Antigua y Barbuda***	Ingreso alto	País en desarrollo	Desarrollo humano alto	n.d.
2. Argentina**	Ingreso alto	País en desarrollo	Desarrollo humano muy alto	3
3. Aruba	Ingreso alto	País desarrollado	n.d.	n.d.
4. Bahamas	Ingreso alto	País desarrollado	Desarrollo humano muy alto	n.d.
5. Barbados	Ingreso alto	País desarrollado	Desarrollo humano muy alto	n.d.
6. Belice	Ingreso medio-alto	País en desarrollo	Desarrollo humano alto	n.d.
7. Bolivia	Ingreso medio-bajo	País en desarrollo	Desarrollo humano medio	4
8. Brasil	Ingreso medio-alto	País en desarrollo	Desarrollo humano alto	3
9. Chile*	Ingreso alto	País desarrollado	Desarrollo humano muy alto	2
10. Colombia	Ingreso medio-alto	País en desarrollo	Desarrollo humano alto	3
11. Costa Rica	Ingreso medio-alto	País en desarrollo	Desarrollo humano alto	2
12. Cuba	Ingreso medio-alto	País en desarrollo	Desarrollo humano alto	3
13. Curazao	Ingreso alto	País desarrollado	n.d.	n.d.
14. Dominica	Ingreso medio-alto	País en desarrollo	Desarrollo humano alto	n.d.
15. Ecuador	Ingreso medio-alto	País en desarrollo	Desarrollo humano alto	3
16. El Salvador	Ingreso medio-bajo	País en desarrollo	Desarrollo humano medio	4
17. Granada	Ingreso medio-alto	País en desarrollo	Desarrollo humano alto	n.d.
18. Guatemala	Ingreso medio-alto	País en desarrollo	Desarrollo humano medio	4
19. Guyana	Ingreso medio-alto	País en desarrollo	Desarrollo humano medio	4
20. Haití	Ingreso bajo	País en desarrollo	Desarrollo humano bajo	n.d.
21. Honduras	Ingreso medio-bajo	País en desarrollo	Desarrollo humano medio	4
22. Islas Caimán	Ingreso alto	País desarrollado	n.d.	n.d.
23. Islas Turcas y Caicos	Ingreso alto	País desarrollado	n.d.	n.d.
24. Islas Vírgenes (EE. UU.)	Ingreso alto	País desarrollado	n.d.	n.d.

25. Islas Vírgenes (RU)	Ingreso alto	País desarrollado	n.d.	n.d.
26. Jamaica	Ingreso medio-alto	País en desarrollo	Desarrollo humano alto	n.d.
27. México	Ingreso medio-alto	País en desarrollo	Desarrollo humano alto	3
28. Nicaragua	Ingreso medio-bajo	País en desarrollo	Desarrollo humano medio	4
29. Panamá***	Ingreso alto	País en desarrollo	Desarrollo humano alto	3
30. Paraguay	Ingreso medio-alto	País en desarrollo	Desarrollo humano alto	4
31. Perú	Ingreso medio-alto	País en desarrollo	Desarrollo humano alto	3
32. Puerto Rico	Ingreso alto	País desarrollado	n.d.	n.d.
33. República Dominicana	Ingreso medio-alto	País en desarrollo	Desarrollo humano alto	4
34. San Cristóbal y Nieves	Ingreso alto	País desarrollado	Desarrollo humano alto	n.d.
35. San Martín (francesa)	Ingreso alto	País desarrollado	n.d.	n.d.
36. San Martín (holandesa)	Ingreso alto	País desarrollado	n.d.	n.d.
37. San Vicente y las Granadinas	Ingreso medio-alto	País en desarrollo	Desarrollo humano alto	n.d.
38. Santa Lucía	Ingreso medio-alto	País en desarrollo	Desarrollo humano alto	n.d.
39. Surinam	Ingreso medio-alto	País en desarrollo	Desarrollo humano alto	3
40. Trinidad y Tobago	Ingreso alto	País desarrollado	Desarrollo humano alto	n.d.
41. Uruguay*	Ingreso alto	País desarrollado	Desarrollo humano muy alto	2
42. Venezuela, R.B.	Ingreso medio-alto	País en desarrollo	Desarrollo humano alto	n.d.

⁽⁴⁾ La clasificación del CAD se aplica a los flujos de AOD del trienio 2018-2020.

* Chile y Uruguay superaron el umbral de ingreso alto entre 2012 y 2013. De acuerdo con la normativa del CAD, estos tres países dejaron de ser receptores de AOD en el listado de 2018.

** Argentina superó el umbral de ingreso alto entre 2013 y 2014. Consiguientemente, dejará de ser receptora de AOD en el listado de 2021 si para ese año sigue ubicándose en el intervalo alto de renta.

*** Antigua y Barbuda y Panamá superaron el umbral de ingreso alto entre 2015 y 2016, por lo que dejarán de ser receptores de AOD en el listado de 2021 si para ese año siguen ubicándose en el intervalo alto de renta.

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Mundial (2019b), PNUD (2019), CAD (2018) y SPI (2019).

güentemente, ALC es una región diversa en términos de niveles de desarrollo económico, con países en los cuatro grupos de renta. Por otra parte, la clasificación del CAD identifica 15 países desarrollados y 27 en desarrollo. De estos últimos, tres países (Antigua y Barbuda, Argentina y Panamá) tienen ya ingresos altos y, previsiblemente, pasarán a ser países desarrollados en el listado de receptores de AOD que actualice el CAD en 2021. Respecto a las clasificaciones multidimensionales, de acuerdo con el IDH, cinco son países de desarrollo humano muy alto, 21 de desarrollo humano alto, seis de desarrollo humano medio y uno de desarrollo humano bajo (el PNUD no clasifica a los nueve países restantes). Y de acuerdo con el SPI, tres países se ubican en el segundo intervalo más bajo de progreso social, nueve en el tercero y ocho en el cuarto (quedan 22 países sin clasificar).

En resumidas cuentas, en ALC son mayoría los países de renta alta y media-alta, así como los países de desarrollo humano alto y nivel medio de progreso social. A pesar de la coincidencia general, destacan algunas discrepancias entre las cuatro clasificaciones: solo cinco de los 18 países de ingreso alto alcanzan el nivel superior del IDH y ninguno de los países de ALC se ubica en los dos intervalos más altos de progreso social según el SPI. Ambos hechos apuntan a que el acceso a los niveles más altos del IDH y —especialmente— del SPI es más exigente que en el caso de las clasificaciones de renta. Asimismo, conviene destacar que Costa Rica (país de ingreso medio-alto) está muy próximo a superar el umbral de los 12.056 dólares de PNB *per capita*, por lo que —previsiblemente— será el siguiente país latinoamericano en graduarse como país de ingreso alto (país desarrollado). Una característica particular de ALC es que varios países están inmersos en el “proceso de graduación”, con cinco que han superado recientemente el umbral de renta alta (Antigua y Barbuda, Argentina, Chile, Panamá y Uruguay) y otros cinco países próximos a hacerlo (Brasil, Costa Rica, Granada, México y Santa Lucía, todos ellos con PNB *per capita* superiores a los 8.600 dólares).

Dado que la normativa del CAD establece que los flujos enviados a los países que se gradúan a la renta alta dejan de computarse como AOD, conviene reflexionar sobre cómo planifican los donantes el proceso de graduación de los países de ALC⁵. Con este fin, se analizan dos de los principales donantes de la región: España y la Unión Europea.

⁵ Conviene aclarar que, aunque la normativa del CAD impide que los recursos sigan computándose como AOD, los donantes pueden decidir mantener los flujos de cooperación una vez que el país que los recibe supera el umbral de renta alta. De hecho, existe un precedente en la historia reciente del CAD: entre 1990 y 2004 se computaba, además de la AOD, la Ayuda Oficial (AO) concedida a los “países en transición” del Este de Europa (CAD, 2019).

En el caso de la cooperación oficial española, para el periodo 2018-2021 el *V Plan Director de la Cooperación Española* (MAEC, 2018) establece que la AOD debe concentrarse en 33 “países de asociación” repartidos entre América Latina, Norte de África, Oriente Medio y África Subsahariana. Más concretamente, los denominados “países de asociación” se dividen en tres niveles: i) “países de asociación menos avanzados” (el único país de ALC en este grupo es Haití); ii) “países de asociación de renta media” (entre los que se encuentran Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana); y iii) “países de cooperación avanzada” (como Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay).

Por tanto, de los 19 países latinoamericanos y caribeños que prioriza la cooperación española, cuatro son ya países de renta alta (Argentina, Chile, Panamá y Uruguay) con los que cesa el flujo de AOD, y otros tantos (especialmente Costa Rica) lo serán en los próximos años. De acuerdo con la escala de prioridades geográficas de la cooperación española, se trata de “países de cooperación avanzada” con los que se prevé establecer “acuerdos de nueva generación”, centrados en la cooperación técnica e institucional y el diálogo de políticas. No obstante, llama la atención que el Plan Director vigente no prevea una situación transitoria (a modo de “desarrollo en transición”) con los países latinoamericanos que se gradúan a la renta alta durante el periodo 2018-2021. Se trata de un desafío importante que España debe prever para minimizar los efectos perversos que puede generar la graduación —y la consiguiente interrupción de los flujos de AOD— para los países de cooperación avanzada. En última instancia, la construcción *ad hoc* de una estrategia de especialización de la cooperación española en los países de renta media (básicamente motivada por intereses geoestratégicos y/o vínculos históricos y culturales)⁶ reclama actualmente una reflexión profunda sobre cómo encajar a los países graduados en la política española de desarrollo.

En el caso de la Unión Europea, la elegibilidad de los países socios de la cooperación comunitaria se determina, en gran medida, con base en el nivel de renta *per capita*, si bien existen otros criterios de “vecindad” relacionados con prioridades de estabilidad y seguridad. Más concretamente, el *Programa para el Cambio* (Comisión Europea 2011a), vigente para el periodo 2014-2020, establece un criterio de asignación de la AOD basado en una identificación vaga de

⁶ Véase el estudio de Tezanos (2008) sobre los determinantes de las prioridades geográficas de la cooperación oficial española.

las “necesidades de los países” que no cuestiona el criterio subyacente de elegibilidad. En ALC esto afecta de manera inmediata a los cinco países que ya alcanzaron el nivel de ingreso alto y que, por tanto, dejan de ser receptores de AOD. Pero en un futuro cercano afectará también a los otros cinco que están próximos a “graduarse”, aun a pesar de sus importantes retos pendientes de desarrollo⁷. Siguiendo el principio de diferenciación, el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (Comisión Europea 2011b), también vigente para el periodo 2014-2020, suprime la ayuda bilateral a 19 países de renta media⁸, si bien estos siguen siendo elegibles para los programas regionales temáticos contemplados por ese Instrumento sobre “bienes públicos y riesgos globales” y “autoridades locales y sociedad civil”, así como para nuevos programas regionales. Igualmente, pueden obtener fondos del Instrumento de Democracia y Derechos Humanos. Los países graduados de la ayuda bilateral podrán acogerse al nuevo Instrumento de Asociación, que se concibe más como herramienta de política exterior de la Unión Europea, que de su política de desarrollo. Sin embargo, éste solo cuenta con el 1,1% de los fondos para acciones exteriores del Marco Financiero Plurianual 2014-2020, en contraste con el 37% destinado al Grupo África-Caribe-Pacífico (ACP) y el 24% del ICD.

El cese de la ayuda bilateral europea a estos países es problemático por cuanto existen necesidades de desarrollo en ámbitos como las infraestructuras, las energías renovables, las tecnologías ambientales, la ciencia, la tecnología, la educación superior, el fortalecimiento institucional y la promoción de la paz y la justicia, en los que la Unión Europea tiene fortalezas. En ellos se requiere una cooperación avanzada, pero la “diferenciación” de la estrategia europea de desarrollo no parece apostar por modalidades más avanzadas de cooperación bilateral, sino por su paulatina extinción, teniendo en cuenta la parquedad de recursos para los países graduados. Es cierto que el importante aumento de los recursos de los programas regionales en ALC para el periodo 2014-2020 compensa parcialmente la supresión de la ayuda bilateral a los países graduados, pero esta estrategia no satisface la fuerte demanda de una cooperación avanzada de la Unión Europea —incluidas las acciones conjuntas de

⁷ El *Programa para el Cambio*, coincidente con el ciclo presupuestario 2014-2020, pretende concentrar la ayuda de la Unión Europea en un número reducido de prioridades políticas y geográficas, así como en los países más pobres y los “Estados frágiles”, con los países emergentes como posibles “socios” frente a desafíos globales, más que receptores de AOD clásica. Véase una reflexión más profunda en Sanahuja *et al.* (2015).

⁸ En ALC son ocho países: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá, Uruguay y Venezuela.

cooperación triangular hacia terceros— que expresan los países de ALC y los organismos regionales, como la CEPAL y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)⁹. Algunos de estos países, de hecho, han tenido una actitud ambivalente, de satisfacción como países emergentes que alcanzan la graduación, pero que siguen reclamando ayuda externa de la Unión Europea.

4. Una clasificación alternativa para América Latina y el Caribe: taxonomía ODS compatible con el “desarrollo en transición”

Existen distintos procedimientos para establecer agrupaciones de países, una vez elegida(s) la(s) variable(s) indicativa(s) de los niveles de desarrollo. En los casos de las clasificaciones comentadas (Banco Mundial, CAD, PNUD y Social Progress Imperative), las agrupaciones se realizan mediante un criterio ordinal (lo que, precisamente, permite construir clasificaciones de países). Sin embargo, este procedimiento no permite determinar cuál es el número adecuado de grupos de países ni dónde trazar los “umbrales” que separan dichos grupos¹⁰. En cambio, el análisis de conglomerados ofrece una técnica taxonómica más matizada y objetiva que la mera ordenación de un indicador determinado de desarrollo¹¹.

A continuación, se elabora una clasificación distinta de los países de ALC basada en los ODS. En primer lugar, se selecciona un indicador para cada una de las dimensiones del desarrollo humano sostenible. En segundo lugar, se justifica la conveniencia del análisis de conglomerados para establecer una taxonomía internacional del desarrollo. Y, en tercer lugar, se analizan los conglomerados resultantes y se identifican los principales retos del desarrollo que caracterizan a cada grupo.

⁹ Concretamente, el *Programa indicativo plurianual regional para América Latina* (Comisión Europea, 2014) del Instrumento de Cooperación al Desarrollo apuesta por una reducción de la cooperación bilateral (principalmente por el cese de flujos a los países de rentas medias-altas) y una consolidación de los programas regionales de la Unión Europea para América Latina, que contarán, para todo el periodo presupuestario, con 925 millones de euros.

¹⁰ Véase la crítica de Nielsen (2012) sobre la arbitrariedad con la que el Banco Mundial y el PNUD definen los intervalos de cada grupo.

¹¹ Otros estudios previos han elaborado taxonomías del desarrollo mediante análisis de conglomerados. Véanse los estudios de Tezanos y Quiñones (2012) y Tezanos (2018) para el caso de ALC, y los trabajos de Tezanos y Sumner (2013 y 2015) para el conjunto de los países en desarrollo.

4.1. Dimensiones e indicadores de los ODS

La construcción de una clasificación internacional del desarrollo requiere partir de una identificación clara de las “dimensiones” que se desean valorar en la clasificación. Dado que las agendas globales de desarrollo tienen el cometido básico de identificar los objetivos prioritarios de la comunidad internacional, esta clasificación parte de las principales dimensiones de la Agenda 2030. Esta agenda aúna dos estrategias convergentes: la agenda del *desarrollo humano* heredera de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la agenda del *desarrollo sostenible* resultante de las cuatro conferencias de Naciones Unidas sobre medioambiente y desarrollo (las denominadas Cumbres de la Tierra) celebradas en Estocolmo (1972), Río de Janeiro (1992 y 2012) y Johannesburgo (2002).

En las Cumbres de la Tierra se propuso una definición tridimensional del desarrollo sostenible, que incluye los ámbitos económico, social y medioambiental. No obstante, la concepción del desarrollo sostenible evolucionó posteriormente al calor del debate preparatorio de la agenda post-ODM. El Grupo de Trabajo Abierto de Naciones Unidas para la agenda post-2015 (NNUU, 2014a) y la Red de Soluciones de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (SDSN, 2013) propusieron una definición tetradimensional, al añadir la “buena gobernanza”, refrendada por el Secretario General de Naciones Unidas en su informe de síntesis sobre la agenda ODS (NNUU, 2014b), que recomendó integrar las “cuatro dimensiones interdependientes del desarrollo sostenible”: *desarrollo económico, inclusión social, sostenibilidad medioambiental y buena gobernanza* (esta última incluye la paz y la seguridad). Lamentablemente, esta definición tetradimensional no superó el consenso de la Asamblea General y los ODS finalmente aprobados en 2015 reconocen tres dimensiones y un —rebajado— “elemento esencial” para el desarrollo sostenible (precisamente, la democracia, la buena gobernanza y el Estado de derecho) (NNUU, 2015).

En relación con el cambio climático, la Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) adoptó, también en 2015 (COP21), un nuevo acuerdo vinculante sobre reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, que es parte integral de los ODS. En el ODS 13 se indica expresamente que la CMNUCC es el principal foro intergubernamental para negociar la respuesta mundial al cambio climático. Más concretamente, el acuerdo de la COP21 contempla mantener el aumento de la temperatura en este siglo por debajo de los 2 grados centígrados, e impulsar los esfuerzos para limitar aún más el aumento de la temperatura, por

debajo de 1,5 grados centígrados sobre los niveles preindustriales. No obstante, el acuerdo no entrará en vigor hasta 2020, y todavía se están concretando los objetivos vinculantes que deben asumir los Estados. Precisamente, el compromiso de la Agenda 2030 es integrar dichos objetivos en el ODS 13, una vez que se aprueben formalmente.

Consiguientemente —y si se obvia la distinción entre “dimensiones” y “elemento esencial”¹²—, para construir la “taxonomía ODS”, se asocia a cada dimensión una de las 169 metas de los ODS y, finalmente, se selecciona uno de los 232 indicadores que permitan una alcanzar cada una de estas metas (Tabla 2).

Cabe alertar que la selección de los indicadores más apropiados para cada dimensión no es tarea sencilla, entre otras cosas porque hay 232 indicadores ODS. Además, como pasó antes con la agenda de los ODM, los ODS iniciaron su andadura bajo la “ficción estadística” de la disponibilidad de datos, puesto que estos tardarán varios años en elaborarse y sistematizarse en la mayoría de los países, lo que deja un amplio periodo inicial en el que es virtualmente imposible evaluar rigurosamente el progreso en la agenda. En concreto, hay muy poca información disponible para el ODS 10 de reducción de las desigualdades. El indicador de desigualdad elegido para esta taxonomía (que se refiere a la tasa de crecimiento de la renta/gasto del 40% más pobre) resulta especialmente significativo porque evalúa el “ritmo” al que se reducen las desigualdades económicas, a diferencia de los indicadores habituales de desigualdad, que reflejan el “nivel” actual. No obstante, este indicador solo está disponible para 16 de los 42 países de ALC, lo que limita la muestra del análisis. En consecuencia, la clasificación que se muestra a continuación debe entenderse como un experimento previo, que exigirá una actualización cuando Naciones Unidas elabore información más completa de los indicadores ODS para un mayor número de países.

4.2. Procedimiento estadístico: análisis de conglomerados de desarrollo

El análisis de conglomerados permite clasificar una muestra de países heterogéneos en un número reducido de grupos, cada uno de los cuales resulta internamente homogéneo en función de las similitudes existentes entre los países que lo conforman. El objetivo de esta técnica estadística es proveer clasificaciones razonablemente “objetivas” y “estables” (Everitt *et al.*, 2011; Mooi y Sars-

¹² En todo caso, esta distinción aparentemente “retórica” tiene trascendencia doctrinal, dado que se rebaja la ambición con la que se concibe el desarrollo humano sostenible.

TABLA 2. Dimensiones del desarrollo sostenible y variables de clasificación

Dimensión	ODS	Meta	Indicador	Fuente	Periodo
Desarrollo económico	ODS 1. Erradicar la pobreza en todas sus formas	1.1. Para 2030, erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo	1.1.1. Tasa de pobreza (1,25\$ al día, PPA) (% de población)	NNUU (2019)	2016 o último año disponible
	Inclusión social	ODS 10. Reducir la desigualdad dentro y entre países	10.1. Para 2030, lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional	NNUU (2019)	2016 o último año disponible
Sostenibilidad medioambiental	ODS 13. Tomar acciones urgentes para combatir el cambio climático y sus impactos	Reducir las emisiones de CO2 de acuerdo con los Acuerdos de París	Emisiones de CO2 <i>per cápita</i>	CEPAL (2019)	2015
Buena gobernanza	ODS 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible...	16.1. Reducir significativamente todas las formas de violencia	16.1.1. Número de víctimas de homicidios por cada 100.000 habitantes	NNUU (2019)	2016 o último año disponible

El Anexo 2 recoge los estadísticos descriptivos de las variables utilizadas en el análisis de conglomerados.

Fuente: Elaboración propia.

tedt, 2011): objetivas para que el análisis de una misma muestra de países mediante los mismos métodos numéricos produzca la misma clasificación, y estable en la medida que la clasificación permanezca inalterada ante la incorporación de nuevos países o nuevas variables.

El análisis jerárquico de conglomerados permite realizar una taxonomía de países con niveles heterogéneos de desarrollo para dividirlos en un número determinado de grupos de manera que: i) cada país pertenezca a uno, y solo a uno, de los grupos; ii) todos los países queden clasificados; iii) los países de un mismo grupo sean, hasta cierto punto, homogéneos; y iv) los países de distintos grupos sean claramente diferentes. Además, este tipo de análisis permite discernir la estructura de asociación en cadena que existe entre los países, lo que facilita la identificación de las características de desarrollo de cada conglomerado. Asimismo, el análisis de conglomerados facilita resolver dos dificultades intrínsecas de las taxonomías internacionales. Por un lado, permite identificar el número apropiado de grupos en los que se debe dividir la muestra. Por otro, dado que los indicadores de desarrollo ofrecen valores diferentes para cada país, permite aglutinar los distintos indicadores a partir de la construcción de una distribución sintética que facilita la comparación de las variables.

Una de las claves del análisis de conglomerados es la elección de la medida de “distancia” que se utiliza para establecer el grado de semejanza entre países. En este estudio se emplea el método del vecino más lejano, se computan las distancias euclídeas al cuadrado entre cada elemento y se estandarizan previamente las variables analizadas para corregir sus diferencias de escala¹³. Antes de acometer el análisis de conglomerados se debe decidir el diseño más adecuado para producir una taxonomía que sea suficientemente robusta y estable, lo que exige evaluar los siguientes cinco aspectos:

En primer lugar, es preciso acotar el número adecuado de variables que se pueden incluir en el análisis. A este respecto, no hay un criterio universalmente aceptado, si bien Formann (1984) propuso una regla sencilla: el tamaño de la muestra (en este caso, el número de países) debe ser, al menos, igual a 2^k , donde k es el número de variables clasificadoras¹⁴. Por tanto, con una muestra de 16

¹³ Véase el Anexo 1 para una explicación del método de conglomeración utilizado. Respecto al método de estandarización, dado que las variables utilizadas se expresan en escalas distintas, utilizamos el “rango -1 a 1”, que se ha revelado preferible sobre otros métodos en la mayoría de las situaciones (Mooi y Sarstedt, 2011). El análisis se realiza con el *software IBM SPSS Statistics*.

¹⁴ Cabe alertar que muchos especialistas (como Dolnicar, 2003 y Mooi y Sarstedt, 2011) consideran

países no se deberían emplear más de cuatro variables (precisamente una para cada dimensión del desarrollo sostenible).

En segundo lugar, hay que verificar si las variables del análisis están altamente correlacionadas puesto que, de ser así, estas variables estarían “sobre-representadas” en los resultados. De acuerdo con Everitt *et al.* (2011) y Mooi y Sarstedt (2011), correlaciones con valores absolutos superiores a 0,9 resultan problemáticas. En este caso, no existen correlaciones especialmente elevadas entre las cuatro variables clasificadoras¹⁵.

En tercer lugar, puesto que el análisis de conglomerados es sensible a la presencia de casos atípicos, es preciso verificar si alguno de los 16 países resulta especialmente “distinto”. Una herramienta práctica para detectar los casos atípicos es el dendrograma, que muestra gráficamente las distancias a las que se unen los conglomerados. El dendrograma se lee de izquierda a derecha: las líneas verticales representan las agrupaciones de países y su posición indica las distancias a las que se fusionan¹⁶. Así, el dendrograma de los 16 países de la muestra identifica claramente dos casos atípicos: Honduras (el único país con una tasa de decrecimiento del ingreso del 40% más pobre), que se fusiona a una distancia de 25, y El Salvador (el país con mayor tasa de homicidios), que se fusiona a una distancia de 18. Por consiguiente, lo más adecuado es considerar estos dos países como casos “singulares” e independientes.

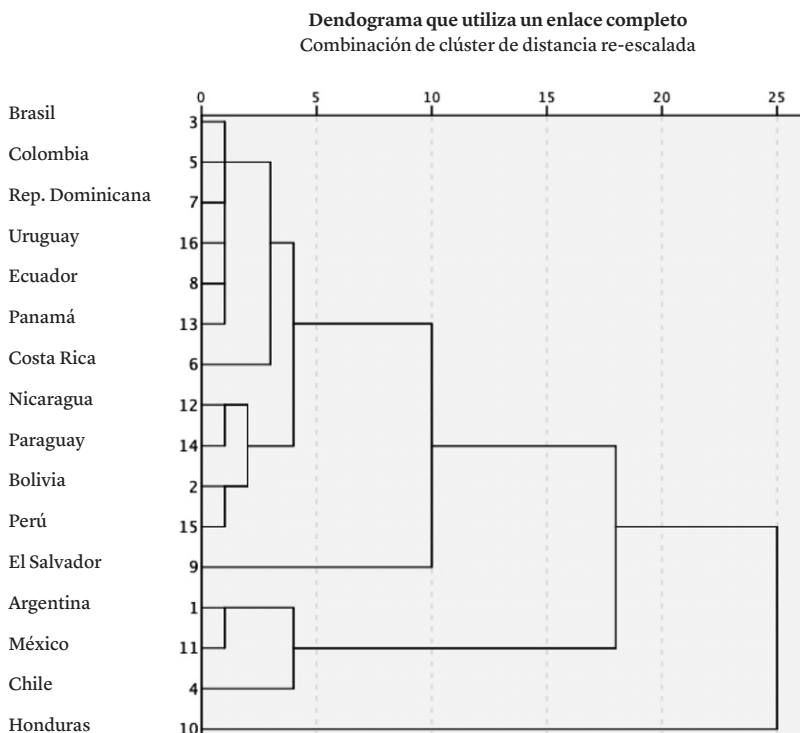
En cuarto lugar, se debe decidir el número óptimo de conglomerados de países. Esta decisión se basa en la inspección del dendrograma, en el que se diferencian claramente tres grupos de países que se agrupan a una distancia máxima de cuatro unidades (sobre 25), por lo que Honduras y El Salvador quedan como casos singulares. Una agrupación en dos conglomerados también sería posible, aunque asumiendo mayor heterogeneidad dentro de los grupos. En cambio, una agrupación en un mayor número de grupos reduciría levemente la distancia (por ejemplo, la agrupación en cuatro conglomerados solo reduce la distancia en una unidad). Por estas razones, se opta por la solución de tres conglomerados.

que el criterio de Formann es excesivamente estricto, y pocos estudios en ciencias sociales cumplen con este criterio.

¹⁵ Véase en el Anexo 3 la matriz de correlaciones. El coeficiente de correlación más elevado lo registran las variables “tasa de pobreza” y “tasa de crecimiento del 40% más pobre” (-0,525), muy lejos del límite antes mencionado.

¹⁶ Nótese que SPSS re-escala las distancias originales para ajustarlas a un rango de entre 0 y 25, de tal modo que la última fusión (aquella que agrupa a todos los países en un único conglomerado) tiene lugar a una distancia de 25.

GRÁFICO 1. Dendrograma de la clasificación de los países de ALC. 16 países



Fuente: Elaboración propia.

En quinto lugar, conviene discernir qué variables ejercen mayor influencia en la formación de estos tres grupos de países. El análisis de varianza de un factor (precisamente, el conglomerado de pertenencia) permite contrastar que las cuatro variables utilizadas son estadísticamente significativas a un nivel de confianza del 99% (Cuadro 1). Asimismo, las magnitudes de los estadísticos F (que capturan la relación entre la variabilidad intergrupo y la variabilidad intragrupo) indican la relevancia de cada una de las variables en la conformación de las agrupaciones. De este modo, las variables “tasa de violencia” y “ CO_2 per capita” son —en este orden— las más influyentes, seguidas de la tasa de pobreza y de la tasa de crecimiento de la población pobre¹⁷.

¹⁷ Precisamente, las variables “tasa de violencia” y “ CO_2 per capita” son las que tienen mayores desviaciones típicas (véase el Anexo 2), de ahí que sean también las variables que más influyen en la discriminación de los grupos.

CUADRO 1. Análisis de varianza de las variables incluidas en el análisis de conglomerados

		Suma de cuadrados	Grados de libertad	Media cuadrática	F	p-valor
Tasa de pobreza	Intergrupos	179,51	4	44,88	15,62	0,00
	Intragrupos	31,60	11	2,87		
	Total	211,11	15			
Crecimiento 40% más pobre	Intergrupos	63,63	4	15,91	6,20	0,01
	Intragrupos	28,23	11	2,57		
	Total	91,86	15			
CO₂ per capita	Intergrupos	18,18	4	4,55	19,49	0,00
	Intragrupos	2,57	11	0,23		
	Total	20,75	15			
Tasa de violencia	Intergrupos	9.489,59	4	2.372,40	48,68	0,00
	Intragrupos	536,03	11	48,73		
	Total	10.025,62	15			

Fuente: Elaboración propia.

4.3. Principales resultados

Como se ha adelantado, el análisis de conglomerados identifica tres grupos distintos de países latinoamericanos y caribeños, además de los dos casos singulares de Honduras y El Salvador (Cuadro 2). En el primer conglomerado (C1) se integran tres países (dos de renta-alta y uno de renta media-alta); en el segundo (C2) se encuentran cuatro países (dos de renta media-alta y dos de renta media-baja); en el tercero (C3) se agrupan siete países (cinco de renta media-alta y dos de renta alta). De esta forma, la clasificación de los conglomerados de desarrollo difiere notablemente de la clasificación por niveles de renta *per capita*, ya que los países de rentas altas se distribuyen entre C1 y C3, y C2 es un conglomerado de países de rentas medias.

CUADRO 2. Resumen de los conglomerados de pertenencia de los países de ALC

País	CP (*)	PNB <i>per capita</i>	Clasificación según renta <i>per capita</i>	Tasa de pobreza	Crecimiento 40% más pobre	CO ₂ <i>per capita</i>	Tasa de violencia
Argentina	1	13.030	Ingreso alto	0,6	1,51	4,47	5,94
Chile	1	13.610	Ingreso alto	1,3	5,96	4,52	3,46
México	1	8.610	Ingreso medio-alto	2,5	0,66	3,79	19,26
Bolivia	2	3.130	Ingreso medio-bajo	7,1	6,32	1,92	12,4
Nicaragua	2	2.130	Ingreso medio-bajo	3,2	5,26	0,78	8,62
Paraguay	2	5.470	Ingreso medio-alto	1,7	6,63	0,78	9,29
Perú	2	5.960	Ingreso medio-alto	3,5	5,78	1,92	7,67
Brasil	3	8.600	Ingreso medio-alto	3,4	3,92	2,48	26,98
Colombia	3	5.890	Ingreso medio-alto	4,5	4,38	2,05	26,5
Costa Rica	3	11.120	Ingreso medio-alto	1,3	1,54	1,65	11,77

Rep. Dominicana	3	6.630	Ingreso medio-alto	1,6	4,56	2,2	15,18
Ecuador	3	5.920	Ingreso medio-alto	3,6	4,55	2,72	8,23
Panamá	3	13.280	Ingreso alto	2,2	5,58	2,78	15,5
Uruguay	3	15.250	Ingreso alto	0,1	5,48	2,31	7,69
El Salvador	4	3.560	Ingreso medio-bajo	2,2	5,83	1,05	105,44
Honduras	5	2.250	Ingreso medio-bajo	16	-2,24	1,08	56,52

(*) CP: Conglomerado de pertenencia

Los indicadores relativos a la renta *per capita* (columnas tres y cuatro) se incluyen como referencia, aunque no forman parte del análisis de conglomerados.

Clasificación según renta *per capita* de acuerdo con la última actualización del Banco Mundial (2019).

Fuente: Elaboración propia.

En un examen más detallado, es posible caracterizar los tres conglomerados mediante un análisis de comparación de las medias de los cuatro indicadores utilizados en la clasificación:

El primer conglomerado (C1) está compuesto por tres países (Argentina, Chile y México) con bajas tasas de pobreza (en el marco regional), pero con un lento crecimiento de la renta de las personas pobres y con las más elevadas emisiones *per capita* de dióxido de carbono. La principal divergencia entre estos países se debe a sus tasas de homicidios que, aunque están por debajo de la media muestral, son especialmente elevadas en México.

El segundo conglomerado (C2) incluye cuatro países (Bolivia, Nicaragua, Paraguay y Perú) con elevadas tasas de pobreza, pero también con elevados ritmos de crecimiento de la renta de las personas pobres. Además, tienen bajas emisiones de dióxido de carbono y tasas de violencia moderadas. De este grupo, el país con mayores retos de desarrollo es Bolivia, que presenta las tasas de pobreza y violencia más altas.

El tercer conglomerado (C3) es el más grande, puesto que incluye a siete países (Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, República Dominicana y Uruguay) con tasas moderadas tanto de pobreza como de crecimiento del ingreso de los pobres. Asimismo, tienen niveles intermedios de emisiones de dió-

CUADRO 3. Características socioeconómicas de los conglomerados

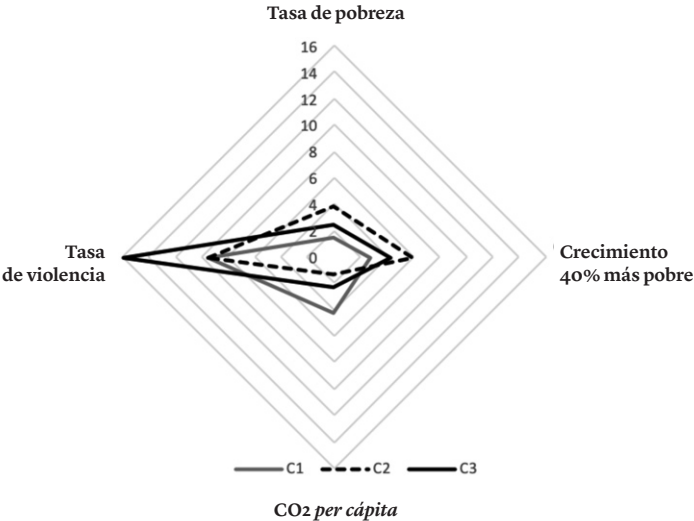
		Tasa de pobreza	Crecimiento 40% más pobre	CO ₂ per capita	Tasa de violencia
1	Media	1,4667	2,71	4,26	9,5533
	Mínimo	0,6	0,66	3,79	3,46
	Máximo	2,5	5,96	4,52	19,26
	Desviación estándar	0,9609	2,84649	0,4078	8,49718
	N	3	3	3	3
2	Media	3,875	5,9975	1,35	9,495
	Mínimo	1,7	5,26	0,78	7,67
	Máximo	7,1	6,63	1,92	12,4
	Desviación estándar	2,28965	0,60423	0,65818	2,04754
	N	4	4	4	4
3	Media	2,3857	4,2871	2,3129	15,9786
	Mínimo	0,1	1,54	1,65	7,69
	Máximo	4,5	5,58	2,78	26,98
	Desviación estándar	1,52908	1,34958	0,39437	7,94829
	N	7	7	7	7
El Salvador	Media	2,2	5,83	1,05	105,44
Honduras	Media	16	-2,24	1,08	56,52
Total (16 países)	Media	3,425	4,1075	2,2813	21,2781
	Mínimo	0,1	-2,24	0,78	3,46
	Máximo	16	6,63	4,52	105,44
	Desviación estándar	3,75153	2,47466	1,17605	25,85294
	N	16	16	16	16

Fuente: Elaboración propia.

xido de carbono, pero elevadas tasas de violencia. Se trata del grupo más heterogéneo en su composición, con Uruguay como caso destacado por sus tasas muy inferiores de pobreza y de violencia, y con Costa Rica como el país del grupo que menos crecimiento genera para los pobres, pero también el que menos CO₂ emite por persona.

En términos comparativos, las principales diferencias entre los tres conglomerados quedan claramente reflejadas en el Gráfico 2. La tasa de violencia es mucho más elevada en C3, la tasa de pobreza y la tasa de crecimiento de los pobres son más altas en C2, y C1 destaca por sus elevadas emisiones *per capita* de dióxido de carbono.

GRÁFICO 2. Comparativa de los centroides de los tres conglomerados



Fuente: Elaboración propia.

Además de estos tres grupos, el análisis detecta dos países “singulares” que merecen un análisis por separado. Por un lado, El Salvador, con una tasa de violencia excepcionalmente alta. En el resto de los indicadores se asemeja a los países de C2, donde se ubicaría si no fuera porque su tasa de homicidios es 10 veces superior a la media de este grupo. Por otro, Honduras es el único país de la muestra con una tasa de crecimiento negativa del ingreso de las personas pobres, al tiempo que presenta la mayor tasa de pobreza y la segunda mayor tasa de homicidios; estos aspectos le separan del segundo conglomerado.

5. Conclusiones

Las clasificaciones internacionales del desarrollo son útiles, básicamente, por dos motivos: por razones analíticas, que permiten simplificar y comprender mejor un mundo complejo, diverso y cambiante. Y por razones operativas, que permiten orientar las políticas de cooperación al identificar grupos de países que comparten retos similares de desarrollo. A pesar de las dificultades inherentes a toda taxonomía, el problema es que el criterio internacional más extendido es precisamente el más simple, basado únicamente en el indicador de renta *per capita* que utilizan el Banco Mundial y el CAD. Y, como resultado, esta clasificación explica a duras penas la geografía del desarrollo del siglo XXI.

En este escenario, la consideración de ALC como una “región de renta media” es ambigua y ha quedado obsoleta: en 2018, de los 42 países latinoamericanos y caribeños, 18 se ubicaban en el nivel de ingreso alto, 19 en el nivel de ingreso medio-alto, cuatro en el medio-bajo y uno en el nivel de ingreso bajo. Consiguientemente, ALC es una región diversa, con países en las cuatro categorías de ingreso del Banco Mundial. La imprecisión de clasificar a ALC como una región de renta media no está exenta de riesgos, puesto que es fácil que la comunidad internacional malinterprete que la región no debe ser prioritaria en la nueva agenda de cooperación de los ODS —prioridad que tampoco tuvo en la agenda predecesora de los ODM—.

El análisis comparado de cuatro influyentes clasificaciones internacionales del desarrollo (las del Banco Mundial, el CAD, el PNUD y el Social Progress Imperative) revela que, a pesar de la coincidencia general entre las listas, hay importantes discrepancias entre las cuatro clasificaciones: solo cinco de los 18 países de ingreso alto alcanzan el nivel superior del IDH, y ninguno de los países de ALC se ubica en los dos intervalos más altos de progreso social según el SPI. Ambos hechos revelan con claridad que el acceso a los niveles más altos del IDH y del SPI es más exigente que en el caso de las clasificaciones con base en la renta; y esta exigencia se debe —principalmente— a la complejidad de concebir el desarrollo de manera multidimensional, lo que permite identificar otros retos que van más allá del nivel de renta.

Una peculiaridad significativa de ALC es que varios países están inmersos en el proceso de “graduación” a la renta alta, con cinco Estados que han superado recientemente el umbral establecido (Antigua y Barbuda, Argentina, Chile, Panamá y Uruguay) y otros cinco países próximos a hacerlo (especialmente Costa Rica, además de Brasil, Granada, México y Santa Lucía). Dado que la nor-

mativa del CAD establece que los flujos dirigidos a los países que se gradúan dejan de computar como AOD, los donantes deben prever qué hacer con las políticas de cooperación con estos países para minimizar así los efectos perversos que se derivan de una interrupción repentina. Es precisamente en este contexto donde cobra valor la propuesta conjunta de la CEPAL y del Centro de Desarrollo de la OCDE sobre “desarrollo en transición”, que intenta sustituir la graduación por la “gradación”, una noción más acorde a la concepción del desarrollo como un proceso continuo de progreso y no como una mera sucesión de etapas. De hecho, existen precedentes en la configuración de una “graduación progresiva”, por cuanto el CAD, entre 1990 y 2004, implementó una segunda categoría de flujos concesionales (además de la AOD) a los denominados “países en transición”, que eran receptores de AO.

Precisamente para avanzar en la concepción del “desarrollo en transición” es fundamental sustituir los viejos esquemas clasificatorios que se basan en la renta *per capita* para avanzar hacia la elaboración de una taxonomía multidimensional del desarrollo que identifique los retos disímiles que afrontan los países, y que contribuya a guiar las políticas internacionales de cooperación. En este artículo se ha elaborado una taxonomía alternativa de los países de ALC que aporta información complementaria a la clasificación de ingresos. La taxonomía propuesta integra las tres dimensiones y el “elemento esencial” del desarrollo sostenible: desarrollo económico, inclusión social, sostenibilidad medioambiental y buena gobernanza. Mediante la técnica estadística multivariante del análisis de conglomerados se han identificado tres grupos de países con importantes diferencias en términos de sus niveles de desarrollo:

- C1: países latinoamericanos con bajas tasas de pobreza, pero con lentos ritmos de crecimiento del ingreso de los pobres y con elevados niveles de contaminación atmosférica (Argentina, Chile y México).
- C2: países latinoamericanos con elevadas tasas de pobreza, pero también con elevados ritmos de crecimiento de la renta de las personas pobres, bajas emisiones de dióxido de carbono y tasas de violencia moderadas (Bolivia, Nicaragua, Paraguay y Perú).
- C3: países latinoamericanos y caribeños con tasas moderadas tanto de pobreza como de crecimiento del ingreso de los pobres, con niveles intermedios de

emisiones de dióxido de carbono, pero con elevadas tasas de violencia (Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Panamá y Uruguay).

Además de estos tres grupos, el análisis identifica dos países con retos “singulares” de desarrollo, El Salvador y Honduras, que se ubicarían en el segundo conglomerado si no fuera porque la tasa de violencia es excepcionalmente alta en el primero, y porque la tasa de crecimiento del ingreso de las personas pobres es negativa en el segundo.

Estos resultados deben entenderse como provisionales debido a la enorme escasez de estadísticas de los indicadores ODS (especialmente los relativos a las desigualdades). Pero, en todo caso, los resultados revelan que —más allá de clasificaciones “economicistas” de rentas *per capita*— no existe una distribución “monótona creciente” de los niveles de desarrollo, que discorra desde un grupo de países con los peores registros en *todos* los indicadores, hasta otro con mejores resultados en *todas* las variables. En cambio, la taxonomía multidimensional ofrece agrupaciones más complejas y matizadas, que permiten identificar tanto retos como potencialidades de progreso en cada uno de los conglomerados.

En relación con la graduación, es importante entender que su principal problema se deriva de concebir (y clasificar) el desarrollo de manera unidimensional. Obviamente, la solución óptima sería cambiar la normativa del CAD para no usar un umbral unidimensional (la renta *per capita*) como indicador de graduación. Para que dicho cambio de normativa se produzca hará falta un consenso entre los países donantes de la OCDE. Otra solución sería incluir una nueva categoría de flujos concesionales (además de la AOD) que recoja los recursos dirigidos a los países en proceso de graduación (como ya se hizo anteriormente con la AO). Precisamente, lo que se pretende con las taxonomías multidimensionales como la aquí presentada es reclamar de los donantes una posición más exigente a la hora de fundamentar sus decisiones estratégicas respecto a la elegibilidad y las prioridades de países y ámbitos de actuación en sus políticas de cooperación al desarrollo.

Particularmente, España y la Unión Europea deberían trabajar por construir un acuerdo para reformar el criterio de graduación unidimensional del CAD y así contribuir a que la graduación no signifique el fin de la cooperación bilateral con esos países, para dar paso a nuevas fórmulas de asociación más avanzadas, que incluyan actuaciones bilaterales y regionales más ajustadas a sus especificidades; acciones conjuntas de cooperación triangular con otros países de menor desarrollo de la región o de carácter subregional; e iniciati-

vas conjuntas a escala global, en países de menor desarrollo de otras regiones, con lógicas de cooperación triangular y enfocadas en la provisión de bienes públicos globales.

El análisis presentado pretende ser un aporte útil para orientar una gestión eficaz de las políticas de desarrollo en la región, estratégicamente orientadas a la consecución de los ODS. Así, la identificación de grupos relativamente homogéneos de países permite aprovechar las “oportunidades” de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular, en la medida que detectan tanto las potencialidades de cada grupo (que los países pueden explotar en sus facetas de donantes regionales), como sus debilidades y retos de desarrollo (que deben atenderse con actuaciones cooperativas de otros países). En este sentido, los países oferentes de cooperación Sur-Sur se distribuyen entre todos los conglomerados de desarrollo, y estas relaciones “diagonales” de cooperación (ni verticales ni horizontales en términos de los niveles de desarrollo de los donantes) ponen de manifiesto las sinergias existentes en una región diversa. En última instancia, son tales los cambios —y las complejidades— de la nueva geografía del desarrollo en ALC que una mejor comprensión de los retos de desarrollo obliga a modificar los esquemas analíticos con los que se mira a la región, empezando por la manera de clasificar a sus países.

Referencias bibliográficas

- BANCO MUNDIAL (2019a): *Why use GNI per capita to classify economies into income groupings?*, disponible en: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/378831-why-use-gni-per-capita-to-classify-economies-into>.
- (2019b): *World Bank Country and Lending Groups*, disponible en: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>.
- (2019c): *World Development Indicators*, disponible en: <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>.
- (2019d): *The World Bank Atlas method - detailed methodology*, disponible en: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/378832-the-world-bank-atlas-method-detailed-methodology>.
- BASTER, N. (1979): “Models and Indicators”, en COLE, S. y LUCAS, H. (eds.): *Models, Planning and Basic Needs*, Oxford, Pergamon.
- CEPAL (2019): *CEPALSTAT*, disponible en <http://www.eclac.cl/estadisticas/>.

- CEPAL y OCDE (2018): *Nuevos desafíos y paradigmas. Perspectivas sobre la cooperación internacional para el desarrollo en transición*, (LC/PUB.2018/16), Santiago, disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44121/4/S1800936_es.pdf.
- COMISIÓN EUROPEA (2011a): *Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones*, Bruselas, COM (2011) 637 final, 13 de octubre.
- (2011b): *The Multiannual Financing Framework: The Proposals on External Action Instruments*, Bruselas, Comisión Europea, memo/11/878, 7 de diciembre.
- (2014): *Instrumento de cooperación al desarrollo (ICD) 2014-2020. Programa indicativo plurianual regional para América Latina*, disponible en: https://cdn2-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/ynhtOxxTlFx2DjOtkgJtYVMi4KntRgk6wl3SZE2kpk/mtime:1477907770/sites/eeas/files/20150610_o2_es.pdf.
- COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO (2018): *DAC List of ODA Recipients 2018-2020*, disponible en: http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DAC_List_ODA_Recipients2018to2020_flows_En.pdf.
- (2019): *History of DAC Lists of aid recipient countries*, disponible en: <http://www.oecd.org/dac/stats/historyofdaclistsofaidrecipientcountries.htm>.
- CONSTANZA, R. y DALY, H. E. (1992): “Natural Capital and Sustainable Development”, *Conservation Biology*, 6(1): 37-46.
- DOLNICAR, S. (2003): “Using cluster analysis for market segmentation-typical misconceptions, established methodological weaknesses and some recommendations for improvement”, *Australasian Journal of Market Research* 11(2): 5-12.
- EVERITT, B. S., LANDAU, S., LEESE, M. y STAHL, D. (2011): *Cluster analysis*, Chichester, John Wiley & Sons.
- FORMANN, A.K. (1984): *Die Latent-Class-Analyse: Einführung in die Theorie und Anwendung*, Weinheim, Beltz.
- MCGRANAHAN, D., PIZARRO, E. y RICHARD, C. (1985): *Measurement and Analysis of Socio-Economic Development: An Enquiry into International Indicators of Development and Quantitative Interrelations of Social and Economic Components of Development*, Ginebra, UNRISD.
- MAEC (2018): *V Plan director de la cooperación española 2018 / 2021*, disponible en: https://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/v_plan_director_de_la_cooperacion_espanola_2018-2021_o.pdf.

- MOOI, E. y SARSTEDT, M. (2011): “A concise guide to market research”, en: *Cluster analysis*, Berlín, Springer-Verlag, 237-284.
- MORRIS, D. (1978): “A physical quality of life index”, *Urban Ecology* 3: 3, 225-240.
- NNUU (2014a): *Informe del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Carta de envío de fecha 1 de agosto de 2014 dirigida al presidente de la Asamblea General por los representantes permanentes de Hungría y Kenya ante Naciones Unidas, disponible en: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/970&Lang=S.
- (2014b): *El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta. Informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015*, disponible en: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/700&referer=http://sustainabledevelopment.un.org/index.html&Lang=S.
- (2015): *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>.
- (2019): *Global SDG Indicators Database*, disponible en: <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/>.
- NIELSEN, L. (2012): “How to classify countries based on their level of development”, *Social Indicators Research*, 14 (3): 1.087-1.107.
- PEÑA, D. (2002): *Análisis de datos multivariantes*, Madrid, McGraw-Hill.
- PNUD (2019): *Human Development Data*, disponible en: <http://hdr.undp.org/en/data>.
- RED DE SOLUCIONES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (SDSN) (2013): *Una Agenda de Acción para el Desarrollo Sostenible. Informe para el Secretario General de Naciones Unidas*, disponible en: <http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2014/02/Una-Agenda-de-Acci%C3%B3n-para-el-Desarrollo-Sostenible.pdf>.
- SANAHUJA, J. A. y TEZANOS, S. (2017): “Del milenio a la sostenibilidad: retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”, *Política y Sociedad* (en prensa).
- SANAHUJA, J. A., TEZANOS, S., KERN, A. y PERROTTA, D. (2015): “Más allá de 2015: perspectivas y propuestas para la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe”, *Foro EU-LAC de Gobernanza Global*, Hamburgo, Fundación EU-LAC.
- SNEATH, P. H. A. y SOKAL, R. R. (1973): *Numerical Taxonomy*, San Francisco, W. H. Freeman.

- SOCIAL PROGRESS IMPERATIVE (2018): *2018 Social Progress Index Methodology Report*, disponible en: <https://www.socialprogress.org/assets/downloads/resources/2018/2018-Social-Progress-Index-Methodology.pdf>.
- (2019): *Social Progress Index*, Social Progress Imperative, disponible en: <https://www.socialprogress.org/>.
- TEZANOS, S. (2008): *Cooperación para el desarrollo. Asignación geográfica de la ayuda española*, Madrid, Biblioteca Nueva.
- (2018): “The geography of development in Latin America and the Caribbean: towards a new multidimensional taxonomy of the Sustainable Development Goals”, *CEPAL Review*, 125: 7-27.
- TEZANOS, S. y QUIÑONES, A. (2012): “¿Países de renta media? Una taxonomía alternativa del desarrollo de América Latina y el Caribe”, *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 2: 4-27, disponible en: <http://ried.unizar.es/index.php/revista/article/viewFile/45/23>.
- TEZANOS, S. y SUMNER, A. (2013): “Revisiting the Meaning of Development: A Multidimensional Taxonomy of Developing Countries”, *Journal of Development Studies*, 49 (12): 1.728-1.745.
- (2015): “Is the ‘developing world’ changing? A dynamic and multidimensional taxonomy of developing countries”, *European Journal of Development Research*, DOI 10.1057/ejdr.2015.57.
- UNRISD (1970): *Contents and Measurement of Socioeconomic Development*, Ginebra, UNRISD.

Anexos

ANEXO 1. Método de conglomeración

Dado el tipo de datos utilizados en este análisis (cuatro variables continuas), hay tres algoritmos posibles de conglomeración (Everitt *et al.*, 2011; Peña, 2002; Mooi y Sarstedt, 2011): el método del vecino más próximo, el método del vecino más lejano y el método de Ward. Puesto que no existe criterio objetivo alguno para seleccionar el método más adecuado, la selección depende, en buena medida, de la facilidad de interpretación de los resultados finales (Sneath y Sokal, 1973; Everitt *et al.*, 2011; Peña, 2002; Mooi y Sarstedt, 2011). En este análisis se opta por el método del vecino más lejano (o de vinculación completa), en el que la disimilaridad entre dos grupos (d_{UV}) es la disimilaridad entre sus miembros más lejanos (i y j):

$$d_{UV} = \text{máx}\{d_{ij} : i \in U, j \in V\}$$

En el caso concreto de esta investigación, es importante señalar que tanto el método del vecino más lejano como el método de Ward ofrecen clasificaciones semejantes de los países de ALC, lo que respalda la robustez de los resultados obtenidos.

ANEXO 2. Estadísticos descriptivos de las variables utilizadas en el análisis de conglomerados

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típ.
Pobreza	26	0,1	23,5	5,4362	5,57499
Tasa de crecimiento pobres	16	-2,24	6,63	4,1075	2,47466
CO ₂ per capita	26	0,23	33,26	3,5742	6,19442
Tasa de violencia	26	3,46	105,44	23,4865	22,53039

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO 3. Matriz de correlaciones de las variables utilizadas en el análisis

		Pobreza	Tasa de crecimiento pobres	CO ₂ per capita	Tasa de violencia
Pobreza	Correlación de Pearson	1	-0,525	-0,359	0,344
	<i>p</i> -valor		0,037	0,172	0,193
Tasa de crecimiento pobres	Correlación de Pearson	-0,525	1	-0,131	-0,17
	<i>p</i> -valor	0,037		0,63	0,529
CO ₂ per capita	Correlación de Pearson	-0,359	-0,131	1	-0,394
	<i>p</i> -valor	0,172	0,63		0,131
Tasa de violencia	Correlación de Pearson	0,344	-0,17	-0,394	1
	<i>p</i> -valor	0,193	0,529	0,131	

Fuente: Elaboración propia.

2. América Latina bajo el enfoque del “desarrollo en transición”

Bases e implicaciones políticas

Sebastián Nieto

Jefe de la Unidad de América Latina y el Caribe, Centro de Desarrollo de la OCDE

Claudio Salinas

Jefe de Sector en las operaciones regionales en América Latina, Comisión Europea

1. Introducción¹

A pesar de más de una década de avances socioeconómicos, durante la cual la quinta parte de la población escapó de la pobreza para incorporarse a la creciente —aún vulnerable— clase media, los ciudadanos han mostrado su descontento respecto de las políticas públicas actuales en varios países de América Latina y el Caribe. Esta insatisfacción está motivada en gran medida por el aumento de la aspiración de lograr una mejor calidad de vida para todos (OCDE/CAF/CEPAL, 2018). Precisamente, según presenta el informe *Perspectivas económicas de América Latina 2019* el enfoque del desarrollo en transición insiste en tener como objetivo central el bienestar de los ciudadanos, y muestra que, a medida que las economías crecen en términos de ingresos per cápita, otros aspectos de la vida de las personas toman fuerza como determinantes del bienestar y la satisfacción social (OCDE *et al.*, 2019a)². Definir los objetivos de

¹ Las opiniones reflejadas en este artículo son las de sus autores y no necesariamente expresan la visión de la Comisión Europea, de la OCDE, del Centro de Desarrollo de la OCDE o la de sus respectivos países miembros.

² Gran parte de este artículo se basa en los resultados y mensajes presentados en el informe conjunto de la OCDE/ CAF/CEPAL/UE (2019).

las políticas públicas mediante factores asociados al desarrollo y al bienestar de los ciudadanos es fundamental para comprender y cumplir con sus expectativas. En este escenario, es clave impulsar acciones de política interna, basadas en estrategias o planes de desarrollo bien definidos, así como una cooperación internacional facilitadora de este proceso.

2. La relación entre el PIB y el bienestar se desvanece a medida que el ingreso per cápita aumenta

Según el análisis sobre bienestar del informe *¿Cómo está la vida?* (OCDE, 2011) y tomando como base los estudios de Van Zanden *et al.* (2014) y Rijpma (2017), se han realizado estimaciones de largo plazo a nivel mundial —desde 1900— para determinar el vínculo entre bienestar e ingresos. Las variables incluidas en el índice compuesto de bienestar corresponden a: i) los salarios reales de trabajadores no cualificados de la industria de la construcción; ii) la esperanza de vida al nacer como una medida estándar de la salud de la población; iii) la estatura promedio de la población, una medida en la que influye principalmente la nutrición durante los primeros años de vida; iv) los años promedio de escolaridad; v) el índice Polity2 de democracia, una medida *proxy* de la calidad de las instituciones; vi) la tasa de homicidio de los países, y vii) el coeficiente de Gini del ingreso bruto de los hogares dividido entre el número de personas.

Si bien agrupar múltiples indicadores en una medida compuesta no está exento de problemas —y las políticas públicas requieren estudiar cada variable por separado—, una medida sintética proporciona al mismo tiempo información valiosa sobre el bienestar de un país o localidad cuando se consideran todos los indicadores en su conjunto (OCDE *et al.*, 2019a).

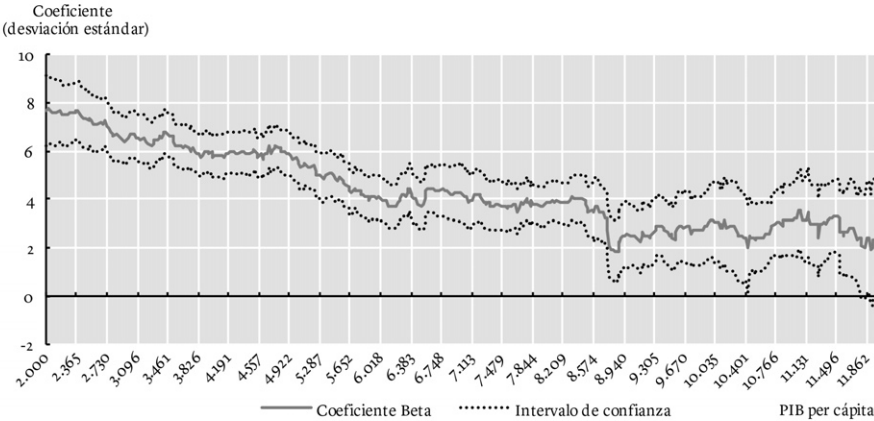
La relación entre PIB per cápita y bienestar no es uniforme. Mediante una regresión a efectos fijos de panel rotativo (*rolling regression*), a lo largo de la escala de ingresos los resultados indican que, a medida que las economías crecen en términos del PIB per cápita, la relación entre ingreso y bienestar se desvanece (Gráfico 1). En particular, el PIB per cápita está estrechamente asociado con la medida compuesta de bienestar para los países con bajo nivel de PIB per cápita, en especial para aquellos de hasta un nivel de alrededor de 2.000 dólares estadounidenses (paridad de poder adquisitivo, PPA, de 2011). Para estos países, un incremento de una desviación estándar en el PIB per cápita aumenta la medida compuesta de bienestar en ocho desviaciones estándar. En cambio, para los países

de ingresos medios-altos—aquellos con un PIB per cápita de cerca de 7.250 dólares (PPA de 2011)— y para los de ingresos altos—iguales y superiores a 11.750 dólares (PPA de 2011)—, la medida compuesta de bienestar aumenta en solo cuatro y tres desviaciones estándar, respectivamente. Así, la relación entre la medida compuesta de bienestar y el PIB per cápita es dos veces mayor para los países con ingresos bajos que para los países con ingresos medio-altos, y casi tres veces mayor que para las economías de ingresos altos (OCDE *et al.*, 2019a).

Este resultado es de particular importancia para América Latina y el Caribe, ya que los ingresos per cápita promedio de la población han aumentado sustancialmente en las últimas décadas. Siguiendo la clasificación del Banco Mundial, la mayoría de los países de la región son de ingresos medio-altos, como Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Perú y República Dominicana. E incluso países como Chile, Panamá, Trinidad y Tobago, y Uruguay se clasifican como países de ingresos altos, y solo Haití es un país de ingreso bajo.

GRÁFICO 1. El vínculo entre el PIB per cápita y el bienestar se debilita a medida que los países incrementan sus ingresos

Coefficiente de regresión de efectos fijos con panel rotativo de una medida del bienestar y del PIB per cápita (dólares PPA 2011)



Nota: coeficientes Beta de una regresión de efectos fijos con panel rotativo en toda la escala de ingresos.

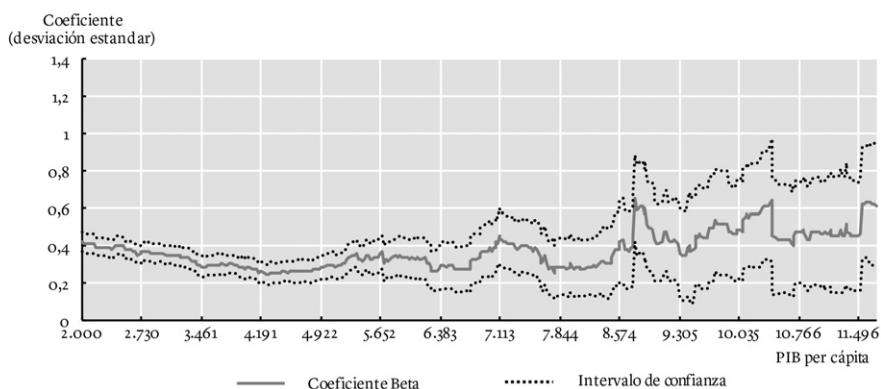
Fuente: OCDE *et al.* (2019a), basado en: <https://www.clio-infra.eu/> y Rijpma (2017).

Además, a medida que las economías crecen en ingresos, otras dimensiones del desarrollo más allá del PIB cobran mayor importancia para mejorar la vida

de las personas. Al ascender en la escala de ingresos, las relaciones del indicador compuesto de bienestar con la esperanza de vida, la educación, la seguridad personal y la estabilidad democrática adquieren fuerza y relevancia. Esta relación es evidente sobre todo en el caso de la esperanza de vida (Gráfico 2). Estos resultados se obtienen de la relación entre las diversas dimensiones de bienestar y la parte del bienestar que no explica el PIB per cápita (OCDE *et al.*, 2019a).

GRÁFICO 2. La relación entre la esperanza de vida y la parte del bienestar no generada por el PIB per cápita

Coefficiente de regresión de efectos fijos con panel rotativo



Nota: coeficientes Beta de una regresión de efectos fijos con panel rotativo en toda la escala de ingresos.

Fuente: OCDE *et al.* (2019a), basado en: <https://www.clio-infra.eu/> y Rijpma (2017).

Los resultados de este análisis permiten destacar la importancia del bienestar más allá del ingreso, así como también la necesidad de identificar prioridades públicas que busquen mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.

3. Ajustar la lente al ámbito local: disparidades de ingreso y bienestar entre economías subnacionales

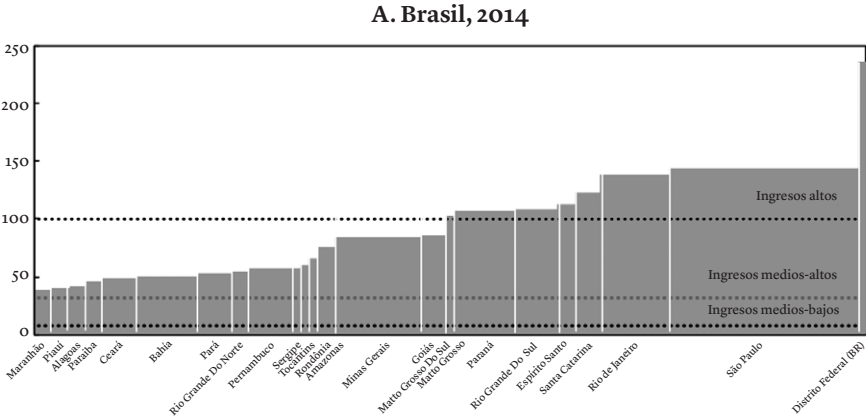
La perspectiva local se hace necesaria en América Latina debido a las altas disparidades entre regiones y sus propias idiosincrasias. Así, esta perspectiva es fundamental para entender mejor las diferencias subnacionales en la región y diseñar políticas públicas consecuentes para atenderlas.

En el interior de cada país de América Latina hay una enorme heterogeneidad en comparación con los promedios nacionales. En general, estos últimos ocultan una gran diversidad entre las regiones subnacionales de todos los continentes, pero la tendencia es especialmente pronunciada en América Latina con respecto a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Las diferencias subnacionales afectan a todos los resultados del bienestar, incluso cuando se considera el PIB per cápita. En efecto, las medidas nacionales del PIB per cápita, por lo general, ocultan una gran diversidad entre las regiones. Así, las diferencias subnacionales en el PIB per cápita (medidas por el coeficiente de Gini en el PIB per cápita promedio en todas las regiones) entre los países miembros de la OCDE ascienden a alrededor del 16%. Sin embargo, en algunos países como Brasil, Chile, Colombia, México y Perú, estas se aproximan al 30% o lo superan (OCDE, 2018).

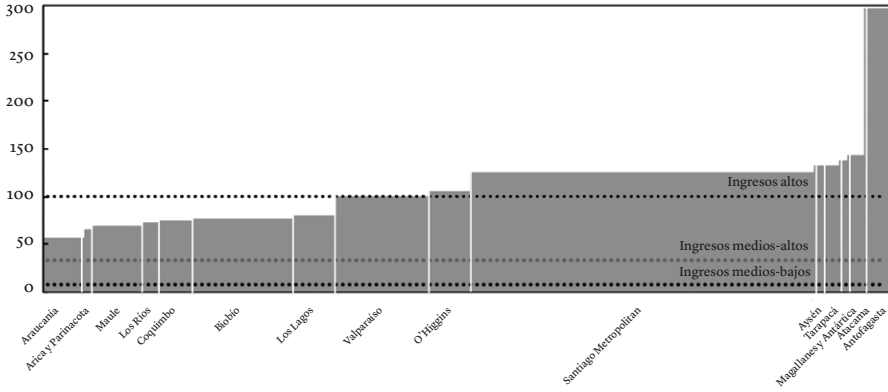
En particular, en la mayoría de los países de América Latina coexisten regiones subnacionales con ingresos altos per cápita y regiones con ingresos bajos (Gráfico 3). Esto se observa en particular en Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. Por ejemplo, en el caso de México, Ciudad de México se convirtió en una urbe de ingresos altos hace más de 13 años, mientras que Chiapas logrará tener ingresos altos tan solo dentro de 60 años, suponiendo que la tasa de crecimiento de su ingreso per cápita se mantenga constante. Asimismo, Chile se convirtió en un país de ingresos altos en 2013, pero la mitad de sus regiones —donde vive la tercera parte de su población— sigue teniendo un ingreso per cápita por debajo del límite inferior de ingresos altos. De modo similar, las capitales de Brasil,

GRÁFICO 3. Ingreso per cápita regional en economías seleccionadas

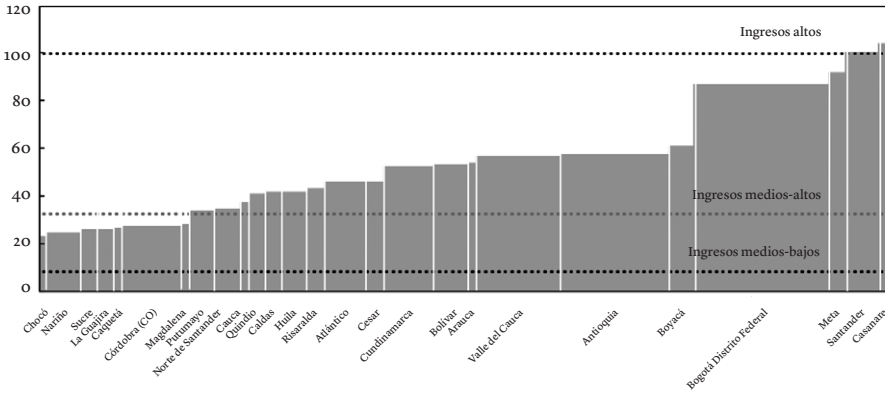
(Eje x: % de la población del país; eje y: 100 = Ingreso nacional bruto (INB) per cápita 12.056 dólares, umbral de economía de altos ingresos)



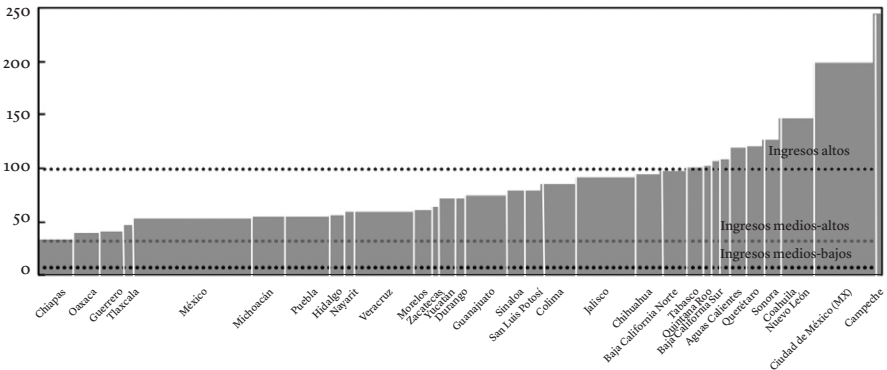
B. Chile, 2016



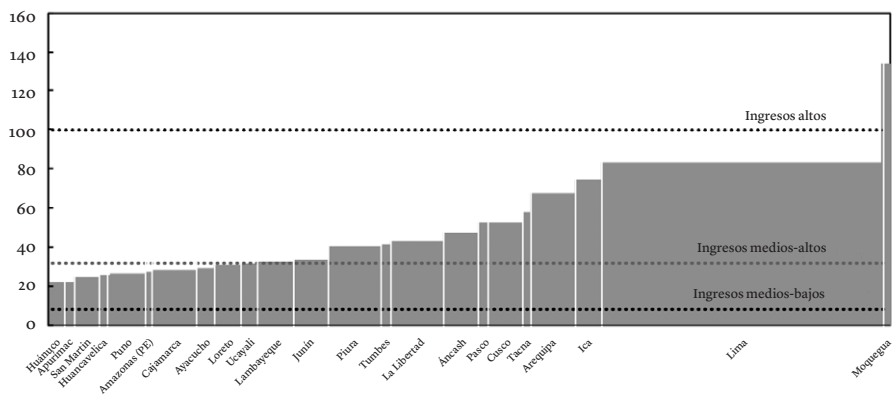
C. Colombia, 2016



D. México, 2014



E. Perú, 2016



Nota: los umbrales son los siguientes: índice de economías de ingresos altos (aquellas con un PIB per cápita de 12.056 dólares o más) = 100. Índice de economías de ingresos medios-altos (aquellas con un PIB per cápita de 3.896 dólares o más) = 32.3. Índice de economías de ingresos medios-bajos (aquellas con un PIB per cápita de 996 dólares o más) = 8.3. Clasificación de países del Banco Mundial para 2018-2019. No se incluyeron las regiones con una población menor del 1% de la nacional. Estas incluyen Vaupés, Guainía, Vichada, Guaviare, Amazonas y San Andrés en Colombia; Madre de Dios en Perú; y Acre, Amapa y Roraima en Brasil.

Fuente: OCDE *et al.* (2019a), basado en estadísticas nacionales.

Colombia y Perú tienen un ingreso per cápita de más del doble que el de la mitad de las provincias de sus países.

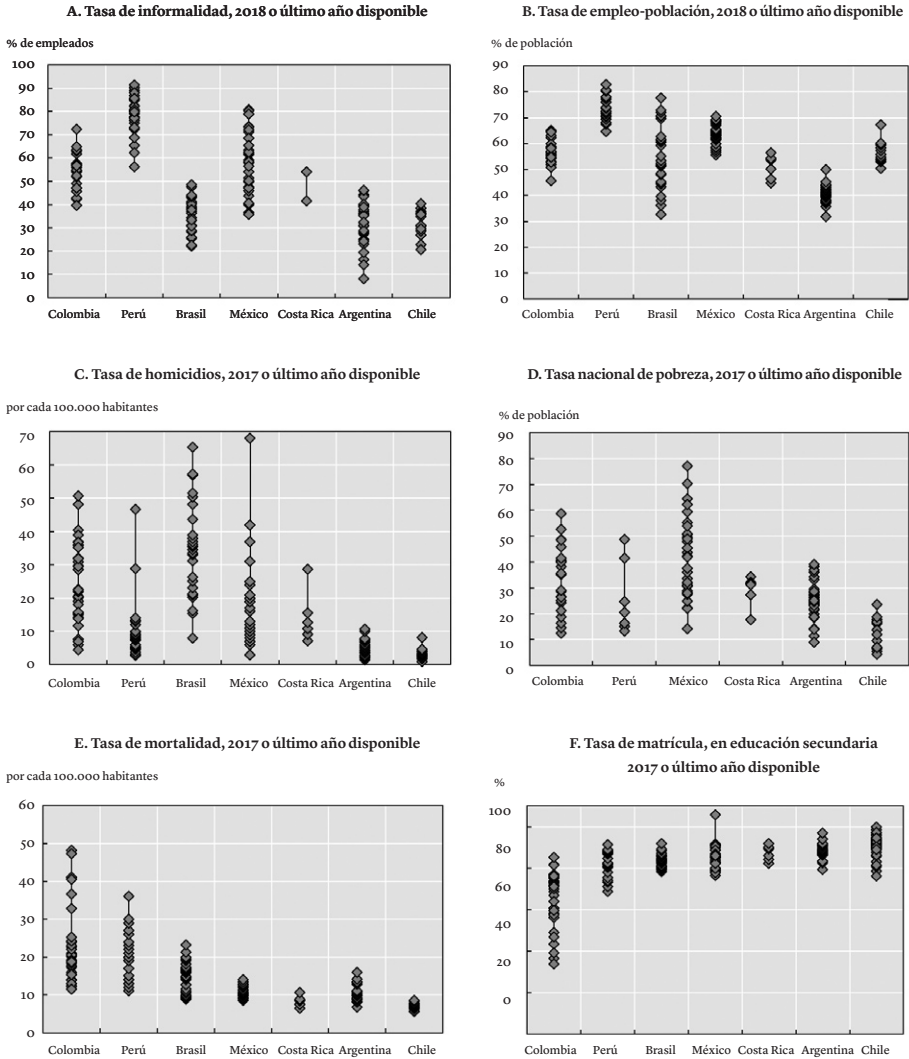
3.1. Análisis de las disparidades más allá del PIB: hacia un enfoque de bienestar subnacional

También hay grandes diferencias con respecto a otras medidas del bienestar. La desigualdad en el bienestar de los países de la región se relaciona estrechamente con el lugar en el que viven y trabajan las personas, y las oportunidades que existen en el ámbito local. De hecho, incluso regiones en las que el ingreso per cápita puede ser alto gracias a la explotación de recursos naturales, como en Casanare (Colombia) o Moquegua (Perú), los retos multidimensionales para el individuo siguen estando presentes. Las desigualdades territoriales son grandes en varias dimensiones, entre ellas, la educación, la salud, la seguridad ciudadana, la pobreza y el empleo (Gráfico 4).

A pesar de varias mejoras sustanciales observadas en la región en las últimas décadas en el ámbito socioeconómico, la falta de seguridad individual y el empleo informal siguen estando presentes. Estos indicadores de bienestar se exacerban en algunas regiones del subcontinente.

Con respecto a las tasas de informalidad, estas oscilan ampliamente, entre cerca del 8,0% en Ushuaia-Río Grande (Argentina) y alrededor del 90% en

GRÁFICO 4. Desigualdades regionales en indicadores de desarrollo seleccionados



Nota: países ordenados por PIB per cápita. Para los indicadores de empleo e informalidad, la población en edad laboral se refiere a personas de 14 años o más en Argentina y Perú; 15 años o más en Costa Rica y Chile; 16 años o más en Brasil; 12 años o más en las zonas urbanas de Colombia, y 10 años o más en las zonas rurales de Colombia. Las cifras de informalidad de Brasil se basan en los cálculos de los autores a partir de datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) (2017): incluyen a trabajadores independientes no inscritos en el Registro Nacional de Entidades Jurídicas (CNPJ-Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica), y a trabajadores dependientes sin un contrato laboral firmado.

Fuente: OCDE *et al.* (2019a).

Huancavelica (Perú). En los países considerados en este análisis, la mayoría tienen una brecha de alrededor del 35%, y dentro de cada país varía desde el 2,6% en Costa Rica al 45,1% en México. Si bien la norma es la alta disparidad en la informalidad entre provincias, en algunos países como Brasil hay igualmente una alta variabilidad de ocupación laboral con respecto al tamaño de la población. Las soluciones políticas para generar más empleo formal varían de país a país, pero, en la mayoría de los casos, el componente territorial entra en juego en materia laboral, desarrollo productivo y políticas activas en educación y competencias.

En cuanto a la tasa de homicidios, las diferencias territoriales son importantes entre países de la región. De forma general, los indicadores de violencia y seguridad de los individuos pertenecientes a ella están por debajo, lo que explicaría el nivel del PIB per cápita (OCDE *et al.*, 2019a). Además, algunos países como Brasil, Colombia, México y Perú tienen grandes diferencias en regiones en este rubro, con respecto a Argentina, Chile y Costa Rica. En el caso de México, varía desde una tasa de cinco homicidios a cerca de 70 homicidios por cada 100.000 habitantes.

Si bien se han observado avances sustanciales en las dos últimas décadas con respecto a la reducción de la pobreza, así como en materia de suministro de varios servicios públicos, como salud y educación, aún persisten retos importantes en algunas regiones de América Latina. Aunque la pobreza se redujo cerca del 20% desde inicios del siglo XXI, en algunos países las discrepancias subnacionales son alarmantes. Por ejemplo, Colombia y México tienen elevadas diferencias regionales en pobreza nacional por ingresos. En México, solo el 14,2% de la población de Nuevo León vive por debajo de la línea nacional de pobreza por ingresos, en comparación con el 77,1% de la de Chiapas (INEGI, 2018). De igual forma, en Colombia, el 12,4% de la población de Bogotá vive por debajo de la línea de pobreza, mientras que la tasa de pobreza del departamento de Chocó es del 58,7% (DANE, 2018).

Respecto a la tasa de mortalidad infantil, que puede servir de base para medir los resultados en salud y alimentación, las desigualdades territoriales también son sustanciales. A pesar de la reducción observada en la última década de cerca de cinco fallecimientos infantiles por cada mil nacimientos, en algunas regiones se mantiene elevada. Por ejemplo, en Colombia, la mortalidad infantil de Vichada casi triplica la de Antioquia (DANE, 2018) y, en Perú, la mortalidad infantil de Tumbes es más del triple que la registrada en Puno (INEI, 2015). Finalmente, en Panamá, la mortalidad infantil en Bocas del Toro —provincia rural con una proporción del 1% del PIB del país—, es más del doble que la de la ciudad de Panamá, que es responsable del 75% de la producción nacional.

Uno de los principales logros de la región en la última década ha sido el incremento de la cobertura en educación secundaria. Sin embargo, estos beneficios también se distribuyen de manera desigual entre las regiones. En la mayoría de los países, excepto Colombia, las diferencias de índole territorial son menos notorias que en lo referente a otros resultados de desarrollo. En Brasil y Costa Rica, las tasas de matrícula en educación secundaria son un 10% más altas en la región con el mayor porcentaje de jóvenes inscritos en educación secundaria que en la que tiene el porcentaje más bajo. La diferencia en Colombia supera el 50% (Gráfico 4).

Los factores locales son los que más influyen en el bienestar de las personas. El empleo, el acceso a servicios de salud y educación, y la seguridad son centrales para la vida de los individuos más allá de sus ingresos. No garantizarlos puede llevar al descontento de los ciudadanos. Las políticas que mejor tomen en cuenta los problemas y necesidades regionales pueden tener mayor efecto para el bienestar del país, al afrontar el origen de la desigualdad espacial de manera directa. Los ciudadanos se comparan cada vez más con sus pares entre regiones y entre países, en lugar de hacerlo con respecto a sus ancestros. Las nuevas tecnologías de la información, el crecimiento de una clase media con mayores aspiraciones y el mayor nivel de educación contribuyen en ese sentido, y para bien.

Atacar las desigualdades regionales debe ser un elemento fundamental de toda estrategia de desarrollo en América Latina y el Caribe. En ese sentido, hay que desarrollar mayores capacidades en el ámbito local para el diseño y la implementación de estrategias territoriales, así como para lograr una efectiva coordinación entre estas estrategias con la del gobierno central. Para focalizar las políticas de manera eficaz, los gobiernos necesitan mejor información sobre los determinantes del bienestar, en aras de identificar las condiciones locales y las expectativas de sus ciudadanos desde una perspectiva multidimensional (OCDE *et al.*, 2019a). Dotados de las herramientas necesarias, el uso de estos indicadores puede contribuir a alinear de forma más efectiva las prioridades de las estrategias nacionales y las subnacionales, y responder así acertadamente a las expectativas de los ciudadanos.

4. Hacia un marco de análisis estructural y multidimensional: revisar las trampas del desarrollo

Las secciones anteriores han subrayado la importancia de ir más allá del PIB para analizar el desarrollo y el bienestar de la región, así como la necesidad de

incluir el foco territorial para determinar las prioridades políticas. A partir de ese diagnóstico, es fundamental analizar los principales retos estructurales, y agruparlos en grandes bloques de políticas públicas. En ese sentido, deben tenerse en cuenta estos elementos:

- El crecimiento del PIB potencial menor de lo esperado, de alrededor del 3% anual, refleja la baja productividad laboral. De hecho, en décadas recientes, esta bajó a cerca del 40% de la tasa de la Unión Europea (UE).
- Una transformación productiva insuficiente impide reducir aún más la pobreza y la desigualdad de ingresos, en una región donde cerca de la mitad de los trabajadores está en el sector informal, y no tiene las competencias y oportunidades necesarias para optar a empleos de mejor calidad.
- La clase media ha aumentado hasta representar un tercio de la población. Esta clase tiene mayores aspiraciones y exigencias de servicios, y desea instituciones públicas de mejor calidad, que a menudo quedan insatisfechas. Por ejemplo, entre 2006 y 2018 la proporción de la población satisfecha con el sistema educativo disminuyó del 62% al 58% (por debajo del nivel de la OCDE, del 63%). De la misma forma, el porcentaje de la población satisfecha con la calidad de los servicios de salud cayó del 57% al 42% (muy por debajo del promedio de la OCDE, que se sitúa alrededor del 70%).
- Todas estas tendencias se producen en una región en la que el impacto de los retos ambientales, sobre todo del cambio climático, ya es visible.

Esos síntomas hacen pensar que, a medida que los países de la región alcanzan mayores grados de desarrollo, se enfrentan con nuevas trampas. Estas se caracterizan por una dinámica circular, que se perpetúa, se retroalimenta y limita la capacidad para avanzar. La literatura ha usado sistemáticamente la imagen de una trampa para ilustrar ciertas dinámicas que dejan a los países atrapados ante un determinado reto de desarrollo. Por ejemplo, la trampa de la pobreza se entiende como “un mecanismo que se perpetúa a sí mismo y causa que la pobreza persista”. Así, “la pobreza genera pobreza, de manera que la pobreza actual es en sí misma una causa directa de la pobreza futura” (Azariadis y Stachurski, 2005). De igual manera, la teoría de la economía del desarrollo se ha estructurado en torno a conceptos tales como la “causación circular acumulativa” (Myrdal, 1957), que destaca

la naturaleza autocumplida de las trampas de la pobreza. También existe el concepto de “crecimiento desequilibrado” (Hirschman, 1958), que instauró el interés por las políticas capaces de apoyar a las economías en su evolución de un “equilibrio malo” a uno “bueno” (Ray, 2007). En tiempos más recientes, una literatura relativamente abundante ha señalado una “trampa del ingreso medio”, que afecta a la capacidad de los países para sostener un crecimiento duradero una vez que han alcanzado el rango de ingresos medios (Gill y Kharas, 2007; Kharas y Kohli, 2011a; Melguizo, Nieto-Parra, Perea y Pérez, 2017).

El concepto de *trampa del desarrollo* empleado en OECD *et al.* (2019a) hace referencia a una combinación de factores que se refuerzan entre sí y que limitan el logro de mayores avances. En consecuencia, superarlos exige coordinación y/o acción colectiva. Las trampas del desarrollo de la región pueden ser consecuencia de dos tipos de fenómenos:

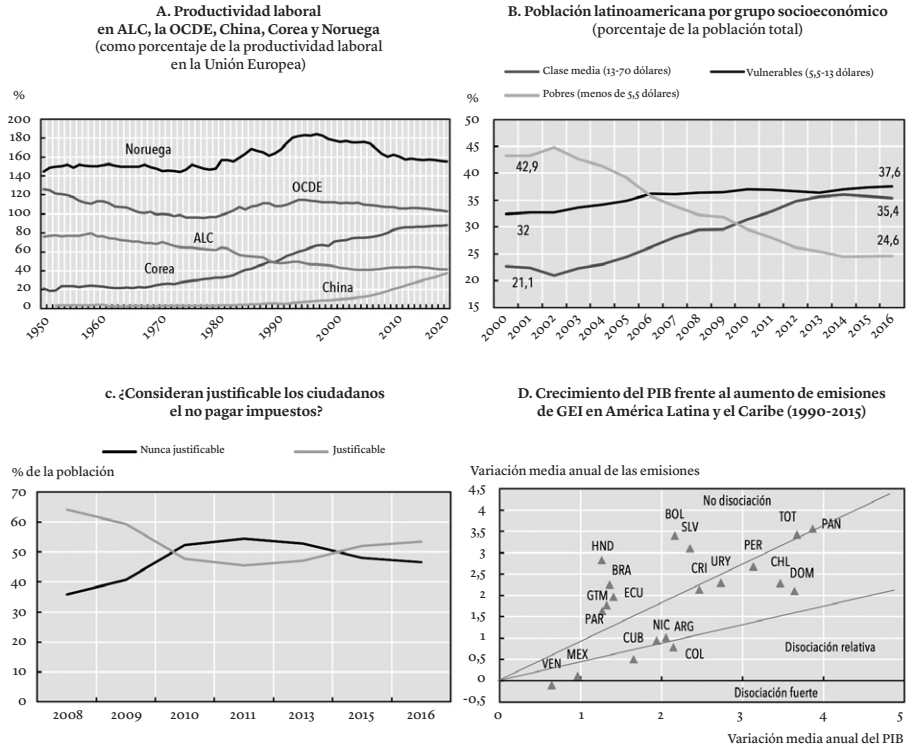
1. Un círculo vicioso, entendido como la combinación de ciertas dinámicas entrelazadas que producen una espiral negativa. Por ejemplo, la mencionada trampa de la pobreza afecta a los países situados en las primeras etapas del desarrollo. Estos no pueden ahorrar porque son pobres, y, precisamente porque no pueden ahorrar —y, por ende, tampoco invertir— permanecen pobres.

2. Un equilibrio de bajo nivel, que es localmente estable debido a la presencia de factores que se refuerzan recíprocamente. La persistencia de altos grados de informalidad en varios países de la región es un ejemplo de esta clase de equilibrio indeseado. En este caso, trabajadores y empleadores no encuentran incentivos suficientes para formalizar las relaciones de trabajo, por lo que permanecen en la informalidad.

Según los elementos anteriores, se han identificado cuatro nuevas trampas del desarrollo que giran en torno a la productividad, la vulnerabilidad social, las instituciones y el medio ambiente (OCDE *et al.*, 2019a) (Gráfico 5).

1. Trampa de la productividad: los bajos niveles de productividad en América Latina, que además se mantienen estancados de manera persistente en el tiempo y en todos los sectores económicos, son síntomas de la trampa de la productividad. La concentración de las exportaciones de muchos países de la región en sectores primarios y extractivos debilita la participación de estas economías en las cadenas globales de valor (CGV). Esto, a su vez, limita los ni-

GRÁFICO 5. Principales síntomas de las nuevas trampas del desarrollo en América Latina



Notas: Panel B, las clases socioeconómicas se definen utilizando la clasificación mundial: “Pobres” = personas con un ingreso diario per cápita de 5,50 dólares o menos. “Vulnerables” = personas con un ingreso diario per cápita de 5,50-13 dólares. “Clase media” = personas con un ingreso diario per cápita de 13-70 dólares. Las líneas de pobreza y los ingresos se expresan en dólares con PPA (paridad de poder adquisitivo) de 2011. El agregado de la región se basa en 17 países de la región con microdatos disponibles. Panel C: promedio no ponderado para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. La pregunta específica es: “En cada uno de los siguientes enunciados, diga si piensa que hacer trampa con los impuestos siempre es justificable, ligeramente justificable, nunca es justificable o algo intermedio”. Para fines prácticos, se clasifica como “nunca justificable” el porcentaje de personas que respondieron con 10 (la puntuación más alta); “ligeramente justificable” equivale a la fracción de personas que respondieron entre 9 y 6; y “justificable” es la fracción de respuestas entre 1 (el mínimo posible) y 5.

Fuente: OCDE *et al.* (2019a), con base en estadísticas nacionales e internacionales.

veles de adopción de tecnología y genera pocos incentivos para invertir en capacidades productivas. De este modo, la competitividad no aumenta, lo que dificulta avanzar hacia segmentos de mayor valor agregado de las CGV. Esto alimenta un círculo vicioso que menoscaba la productividad. Tal dinámica ha cobrado importancia, dada la disminución de la demanda de productos básicos

derivada de la actual etapa de *shifting wealth* o “desplazamiento de la riqueza” (es decir, el tránsito de China de un modelo económico basado en la inversión a uno basado en el consumo), en la que se necesitan nuevos factores impulsores del crecimiento y la productividad en la región.

2. Trampa de la vulnerabilidad social: el crecimiento del ingreso, unido al efecto positivo de las políticas sociales desde principios del siglo XXI, redujo notablemente la pobreza. Sin embargo, la mayoría de quienes escaparon de ella hoy forman parte de una nueva clase media vulnerable que representa el 40% de la población. Esto se acompaña de nuevos retos, dado que ahora hay más personas afectadas por una trampa de la vulnerabilidad social que perpetúa su situación. Quienes pertenecen a este grupo socioeconómico tienen empleos de mala calidad, comúnmente informales, asociados con una escasa protección social, así como con ingresos bajos y, a menudo, inestables. Debido a estas circunstancias, no invierten en su capital humano, o carecen de capacidad para ahorrar e invertir en una actividad empresarial. En tales condiciones, se mantienen con escasos niveles de productividad y, por ende, con acceso solo a empleos de mala calidad e inestables que los mantienen vulnerables. Esta trampa opera al nivel del individuo, a diferencia de la trampa de la productividad, que afecta a toda la economía.

3. Trampa institucional: la expansión de la clase media se acompañó de nuevas expectativas y aspiraciones de contar con instituciones y servicios públicos de mejor calidad. Sin embargo, las instituciones no han podido responder con eficacia a las crecientes exigencias, lo que explica en gran parte el descontento social en varios países de la región. Esto ha creado una trampa institucional, en la medida en que los niveles decrecientes de confianza y satisfacción llevan a una caída del compromiso ciudadano con el cumplimiento de sus obligaciones sociales, como la de pagar impuestos. En consecuencia, se merman los ingresos fiscales, lo que restringe los recursos disponibles para que las instituciones públicas suministren bienes y servicios de mejor calidad, y respondan a las crecientes aspiraciones de la sociedad. Esto crea un círculo vicioso que pone en peligro el contrato social en la región.

4. Trampa ambiental: la estructura productiva de muchas economías de la región está sesgada hacia sectores intensivos en materiales y recursos naturales. Esta concentración en tales sectores puede estar llevando a los países hacia una dinámica insostenible desde el punto de vista económico y ambiental, en dos

sentidos. Por un lado, un modelo caracterizado por altas emisiones de carbono es difícil de abandonar, principalmente por el alto costo que supone. Por otro, los recursos naturales en los que se basa este modelo no son renovables, por lo que esta dinámica es finita por definición. Además, en un escenario global de mayor compromiso en la lucha contra el cambio climático, estas consideraciones están ganando importancia para la región.

La creciente importancia de estas trampas del desarrollo tiene implicaciones significativas en términos de políticas públicas. Se necesitan nuevas reformas estructurales para enfrentar problemas cada vez más complejos, que exigen combinaciones más sofisticadas de políticas públicas, así como mayor coordinación y coherencia entre ellas. Superar estas trampas y convertir estos círculos viciosos en virtuosos situará la región en una senda de mayor desarrollo sostenible y más bienestar para todos.

5. Hacia mejores capacidades internas para el desarrollo

Los países necesitan ampliar sus capacidades internas para responder a estas trampas y aprovechar las oportunidades que actualmente tiene la región. Mejorar el proceso de formulación de políticas públicas—incluida la capacidad técnica para diseñar, implementar y monitorear los planes nacionales de desarrollo (PND), gastar mejor y crear consensos que superen las complejidades de la reforma de la economía política—resulta clave para explotar el potencial de la región. Asimismo, para invertir en políticas estructurales, se necesita una mejor financiación para el desarrollo que movilice recursos públicos y privados.

Aumentar las capacidades del Estado sigue siendo decisivo para favorecer que el impacto de las políticas productivas, sociales y de inclusión esté más focalizado y sea más eficaz. Las capacidades del Estado también son cruciales para avanzar hacia patrones de producción y de consumo más ecológicos. Además, repercuten decisivamente sobre la satisfacción y confianza de la ciudadanía hacia las instituciones (OCDE/CAF/CEPAL, 2018). En este sentido, es fundamental desarrollar más las capacidades dentro de las instituciones nacionales y subnacionales de los países de la región.

Desde 2010, la mayoría de los países mejoraron sus capacidades institucionales en diferentes aspectos. En primer lugar, en los PND se tomó en cuenta el carácter multidimensional del desarrollo y se acometieron políticas públicas

para hacer frente a las trampas del desarrollo. Además, casi todos coinciden con la Agenda 2030 y utilizan los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como indicadores de seguimiento. En segundo lugar, varios países mejoraron sus marcos institucionales y reguladores para incluir de una forma más adecuada al sector privado en la formulación de políticas públicas, en particular, en las vinculadas a la contratación pública y a las asociaciones público-privadas. En tercer lugar, se fortalecieron las medidas de combate a la corrupción y se instauraron políticas de transparencia y gobierno abierto para infundir más confianza y fomentar una mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones (OCDE/CAF/CEPAL, 2018). Por último, para financiar el desarrollo, si bien el nivel de impuestos sigue siendo bajo en comparación con los países de la OCDE (22,8% en relación con el 34,2% del PIB, en 2017), la mayoría de los países han procurado activamente disminuir la evasión y el fraude fiscal tanto en el ámbito local como en el internacional (OCDE *et al.*, 2019b).

Si bien la región ha progresado en muchas áreas, la evidencia indica que las instituciones han evolucionado a un ritmo más lento que el de las aspiraciones de la sociedad (OCDE/CAF/CEPAL, 2018), lo que se ve reflejado en el descontento social actual. En las economías en desarrollo, las capacidades estatales limitadas son comunes y han mejorado poco a lo largo del tiempo. A menudo, los países en desarrollo han copiado las mejores prácticas de sus homólogos más desarrollados que los hacen parecer más capaces, aunque generalmente no lo sean (se trata del “mimetismo isomorfo”, según lo expuesto en Andrews *et al.*, 2017).

5.1. Los planes nacionales de desarrollo y el proceso de formulación de políticas públicas

Los retos más urgentes identificados por los países en sus PND se relacionan con las cuatro principales trampas del desarrollo. La prioridad es el fortalecimiento institucional en términos de modernización de los servicios públicos, la seguridad ciudadana, la justicia y la cooperación internacional. El segundo asunto de mayor importancia es la productividad, que incluye la estabilidad macroeconómica, el crecimiento y el empleo, el desarrollo de infraestructura y las inversiones en ciencia y tecnología. En tercer lugar, se ubica la vulnerabilidad social, que incluye el desarrollo social y humano, la inclusión y la cohesión social, la equidad, la calidad de la educación y el acceso a servicios básicos. Los temas menos mencionados son los relacionados con el medio ambiente, y la adaptación y mitigación frente a los efectos del cambio climático.

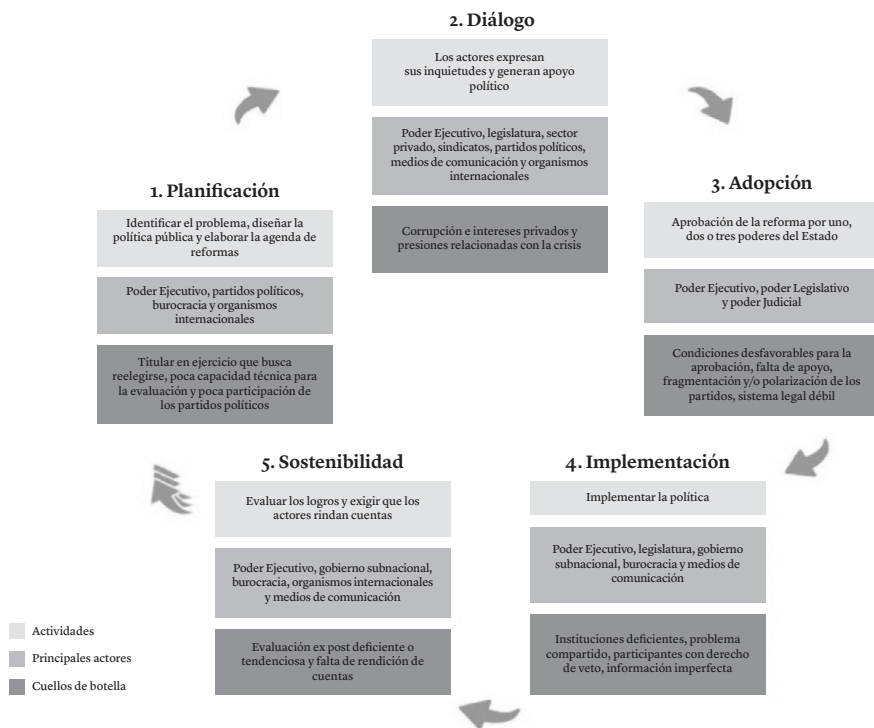
A medida que la planificación adquiere más complejidad y carácter participativo, los países de la región se esfuerzan por implementar PND a largo plazo, intersectoriales y coordinados. Estos requieren tener un amplio consenso social para garantizar que la rotación gubernamental y los intereses políticos no pongan en riesgo su continuidad. Sin embargo, se han identificado dos problemas principales. En primer lugar, los países carecen de capacidad técnica para diseñar reformas y programas planificados. En segundo lugar, los procesos de implementación carecen de suficiente continuidad. Además, no hay bastantes recursos asignados para poner en marcha los planes, y la coordinación entre su diseño y el presupuesto es limitada. Por consiguiente, se valora poco la planificación como un instrumento para efectuar el cambio o anticipar resultados desfavorables (Stein *et al.*, 2005; Máttar y Cuervo, 2017). Desde una perspectiva de economía política, el diseño, la adopción y la implementación de las estrategias de planificación son en gran medida resultado del proceso de formulación de políticas públicas (PFPP), que representa un complejo conjunto de negociaciones e intercambios con actores políticos que tienen sus propios intereses, incentivos y restricciones (Gráfico 6). Hay instituciones o reglas de juego donde tienen lugar estas interacciones, y un marco específico afecta a cada etapa del ciclo de vida de la reforma de políticas públicas (Stein *et al.*, 2005; Stein y Tommasi, 2006; Dayton-Johnson, Londoño y Nieto Parra, 2011).

Desde esta perspectiva, la cooperación y el consenso entre las partes principales del PFPP son las bases para la adopción y la implementación de PND exitosos y sostenibles. En la mayoría de los países de la región, los grupos empresariales han ejercido gran influencia en el PFPP. Dichos grupos inciden en el diseño y la puesta en marcha de los PND por medio de asociaciones formales o informales, negociación, cabildeo, nombramientos gubernamentales, financiamiento político y, en algunos casos, corrupción (Schneider, 2010). El personal técnico y una intermediación de intereses eficaz y transparente pueden ayudar a impedir las prácticas de colusión.

Estas son algunas medidas que contribuyen al PFPP y, en particular, a aumentar la eficacia de los PND para superar las trampas del desarrollo en la región:

- Desarrollar las capacidades de actores clave en el PFPP para elaborar planes estratégicos a largo plazo. Dichas partes incluyen partidos políticos, así como los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y las autoridades subnacionales. Esto debería lograrse mediante el fortalecimiento de las entidades públicas (por ejemplo, con mejoras al capital humano y las competencias de los servi-

GRÁFICO 6. Ciclo de reforma estilizado.
Actividades, actores principales y cuellos de botella



Fuente: Dayton-Johnson, Londoño y Nieto Parra (2011).

dores públicos, procesos regulatorios eficaces y marcos institucionales sólidos), que tradicionalmente han facilitado la conducta colusoria y clientelista.

- Mejorar la capacidad estadística para conformar mejores PND. Si las herramientas de medición son fallidas, la formulación de políticas se distorsionará (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009). Ir más allá de los parámetros del PIB como el único indicador de éxito en materia de desarrollo requiere medir este desde una perspectiva multidimensional. Eso significa incluir información sobre cómo están distribuidos los resultados de bienestar entre la población y las áreas locales, así como información sobre sostenibilidad. Los países de América Latina deberán invertir en una mejor recopilación de datos para medir y vigilar los aspectos multidimensionales de mayor importancia para la región en todo su territorio y grupos de población.

- Utilizar las tecnologías digitales para desarrollar PND más eficaces. Estas tecnologías representan una herramienta poderosa para mejorar el empoderamiento y la participación de los ciudadanos —incluido el gobierno abierto— en el diseño de las estrategias de planificación. También facilitan la evaluación de los programas y proyectos gubernamentales relacionados con la agenda de desarrollo sostenible. Por último, las tecnologías digitales potencian las capacidades del Estado para establecer estrategias congruentes y sostenibles, hacia un mayor y mejor gasto público para el desarrollo. Los niveles y la calidad del gasto en la región son insuficientes para superar las trampas del desarrollo y cumplir con la Agenda 2030. La región precisa aumentar y mejorar el gasto en componentes sociales, incluidas la salud y la educación. También se necesita impulsar la inversión en investigación y desarrollo, y otras políticas de innovación para reforzar la competitividad.

6. El papel de la cooperación internacional: nuevos paradigmas y reposicionamientos

Estamos transitando tiempos de grandes contrastes y cambios. Las estructuras políticas, las situaciones geopolíticas y el orden mundial evolucionan de manera rápida e inesperada en varios aspectos. Parte de este fenómeno es un cierto nivel de precarización del multilateralismo y una cierta tentación al aislamiento de algunos Estados. Al mismo tiempo, cada vez se hace más evidente que incluso ciertos paradigmas de la especie humana están cambiando. Lo que en algún momento era *vox populi* en escuelas de negocios o en política, la expresión “supervivencia del más apto”³, atribuida erróneamente a Charles Darwin, está dando lugar a nuevas percepciones y maneras de trabajar. En realidad, Darwin solo hacía referencia a la “supervivencia del apto”. Este error y la promoción de la noción de la supervivencia del más apto dieron origen a la corriente de darwinismo social hacia finales del siglo XIX con consecuencias conocidas y tristemente nefastas.

Sin embargo, corrientes emergentes desde finales de los años setenta muestran un tratamiento muy diferente. El trabajo del biólogo Edward O. Wilson presenta otra perspectiva de la existencia humana (Wilson, 1975). En sus trabajos de sociobiología, este científico demuestra que la evolución de sociedades tribales a sociedades globales favorece cada vez más la cooperación y la

³ Esta frase es de Herbert Spencer, contemporáneo de Darwin.

compasión frente a la competición desmedida. Es la esencia de la cooperación lo que favoreció la reconstrucción europea de la posguerra y dio origen a las instituciones europeas y sus políticas, basadas en nociones de cooperación y solidaridad. Y es particularmente por medio de la cooperación al desarrollo que esos mismos valores tienen el potencial de promoverse a escala mundial.

En este momento de cambio se necesita revisar y repensar el papel de la cooperación al desarrollo y, más ampliamente, lo que se puede denominar “cooperación internacional”, y esta es la propuesta que se presenta en el informe *Perspectivas económicas de América Latina 2019* (OCDE *et al.*, 2019a): analizar la cooperación desde otra perspectiva y subrayar el papel de la cooperación internacional como facilitadora para generar mejores capacidades de los países con el fin de responder a las crecientes necesidades y demandas de la ciudadanía en la región y garantizar la sostenibilidad de los bienes públicos globales.

6.1. El impacto de la Agenda 2030

Más allá de las dificultades mundiales actuales, la adopción de la Agenda 2030 el 25 de septiembre de 2015 representó un hito. Los 17 ODS y sus 169 metas han reconocido, de manera trascendental, que los desafíos son globales en su naturaleza, y que todos los países, más allá de su nivel de ingreso, tienen la posibilidad de contribuir de manera positiva a su consecución. De esta forma, la comunidad internacional logra tener un nuevo y ambicioso marco para que todos los países trabajen conjuntamente ante desafíos comunes. Por primera vez, los ODS son aplicables universalmente a todos los países y la UE se ha comprometido a desempeñar un papel pionero en su ejecución.

En particular, la inclusión del ODS 17 sobre alianzas para lograr los objetivos ha abierto la puerta a repensar y rever el rol de la cooperación. La nueva realidad incluye muchos nuevos actores, nuevos paradigmas y nuevas maneras de trabajar. Este cambio tiene un impacto específico y significativo en los denominados países de renta media y en los que han pasado a ser países de renta alta. Y fue con base en la Agenda 2030 que la UE, en junio de 2017, aprobó el Nuevo Consenso Europeo de Desarrollo, presentando un marco global común a sus Estados miembros para llevar a cabo la cooperación europea para el desarrollo. El mismo reconoce las complejas interrelaciones de los diferentes aspectos de las acciones para el desarrollo como las situaciones posconflicto, la ayuda humanitaria, la migración, la movilidad y la energía sostenible, entre otros. Además, subraya la necesidad de trabajar de manera más inclusiva con actores

y socios para combinar recursos con el fin de cumplir los ODS. Es particularmente significativo que el nuevo consenso reconozca explícitamente la necesidad de adaptar el tipo de relaciones con los países, en función de su nivel de ingreso y desarrollo. Y es en esta apertura que se observa el potencial de un nuevo tipo de cooperación.

Es muy importante subrayar el hecho de que este cambio de visión y de trabajo no implica o propone una asignación de recursos de ayuda al desarrollo distinta, la cual seguirá concentrada en los países con menor nivel de desarrollo. La propuesta es aportar una nueva visión a conceptos ya conocidos, con la esperanza de generar e inducir un cambio positivo en la concepción e implementación de la cooperación internacional.

6.2. El papel facilitador de la cooperación internacional

Como se ha indicado, el informe *Perspectivas económicas de América Latina 2019* propone la noción de nuevas trampas del desarrollo que ralentizan el avance de la región hacia el desarrollo sostenible (OCDE *et al.*, 2019a). Estas dinámicas tienen el potencial de retroalimentarse, y las respuestas tradicionales de las políticas públicas y la cooperación no son suficientes para poder trascenderlas. La naturaleza multidimensional del desarrollo necesita un mayor nivel de sofisticación en la respuesta, tanto de los actores gubernamentales, como de los no gubernamentales y de los socios internacionales.

El trabajo de los gobiernos, según se propone, es que las políticas públicas trabajen sobre los desafíos estructurales que dan nacimiento a estas trampas. Estas acciones son necesarias para transformar círculos viciosos en dinámicas virtuosas de implementación de políticas. Este proceso será esencial para cumplir, en primer lugar, objetivos nacionales de desarrollo y, en consecuencia, los objetivos más amplios de la Agenda 2030.

La pregunta que se plantea de manera natural es qué se quiere decir con el rol facilitador de la cooperación. En primer lugar, se refiere a trabajar en los aspectos cualitativos y no cuantitativos de esta. Ese papel cualitativo lleva hacia un trabajo en cuatro grandes áreas:

- Trascender paradigmas actuales.
- Apalancamientos de recursos adicionales, internos y externos.
- Generación de redes.
- Sinergias en áreas de trabajo.

Dado el nivel de desarrollo económico e institucional de América Latina y el Caribe, así como el tipo de cooperación recibida y otorgada por la misma, es simplemente natural que esta nueva visión y método de trabajo encuentren un terreno fértil y propicio para su implementación en esta región.

La noción de facilitación surge de la necesidad de cambio, de transitar desde una cooperación focalizada en la gestión de proyectos o grandes programas hacia el apoyo a la gestión de procesos financieros de interacción y de gestión. El papel del facilitador será entonces esencialmente la construcción de sinergias positivas. Dentro de estos procesos, el intercambio de experiencias, a partir de sistemas de intercambio inspirados en las dinámicas de *twinning*, cooperación triangular o cooperación Sur-Sur van a tener un rol preponderante —más del que ya tienen—, particularmente en las relaciones de cooperación UE-América Latina o intra-América Latina.

Trascender paradigmas actuales

La propia definición de *trascendencia* indica ya cómo la cooperación puede facilitar procesos. Se define *trascender* como “pasar de un espacio a otro, atravesando el límite que los separa”. Este nuevo paradigma, al cual se ha hecho referencia, incluye, cuando se trata de las relaciones de cooperación entre la UE y América Latina, los siguientes elementos:

- Horizontalidad: de manera creciente, particularmente en el caso de la cooperación europea, se abarca la región de manera global, para luego ir aterrizando individualmente en el ámbito local y responder así mejor a las necesidades. Este concepto, además, hace referencia al tratamiento de igual a igual en las relaciones de cooperación.
- Objetivos comunes y desafíos globales: en gran medida, la UE, y América Latina y el Caribe convergen en valores y posiciones. Esto facilita el posicionamiento internacional y el diálogo, lo cual conlleva un espacio natural de cooperación entre ambas regiones.
- Birregionalidad: se observa cada vez más una situación de *engagement* de las dos regiones, lo cual llevó a la UE en abril de 2019 a lanzar una nueva propuesta sobre sus relaciones con la región (SEAE, 2019).

- **Bidireccionalidad:** este nuevo elemento representa una gran fuerza en el nuevo paradigma de cooperación, ya que no se trata de que haya una *expertise* del Norte que se pone a disposición de los países menos avanzados. El nuevo paradigma plantea la creación de un espacio de cocreación común donde cada una de las partes aporta conocimiento para la implementación de políticas de desarrollo.

Apalancamiento de recursos adicionales

Históricamente, se ha trabajado con exclusividad en el análisis de los flujos de ayuda oficial al desarrollo (AOD) al evaluar las políticas de cooperación. La evolución de los países hacia estatus de altos ingresos hace que estos ya no sean elegibles para recibir esta ayuda, pero continúan teniendo un papel fundamental en el logro de los ODS. Al mismo tiempo, a partir de su propuesta presupuestaria, la UE ha diseñado un nuevo instrumento de trabajo que permitirá continuar el trabajo con países de renta más alta sin necesidad de que se acuda a recursos de AOD. Los recursos de cooperación, sean AOD o no, pueden apalancar otros nuevos en el ámbito nacional, como ya demostraron Rosenstein-Rodan (1969) y Kharas *et al.* (2011b). Existe de hecho la potencialidad de un efecto de *crowding-in* de recursos presupuestarios una vez que la cooperación internacional se implemente en ciertos sectores.

Sin embargo, dadas las brechas financieras necesarias para llegar al cumplimiento de los ODS, es necesario hacer más, y hay que redoblar los esfuerzos. Las necesidades, por ejemplo, en el área de adaptación al cambio climático van mucho más allá que los recursos hoy disponibles. La movilización de recursos suficientes que trasciendan la cooperación es esencial. Un paso positivo al respecto ha sido la aparición gradual de las facilidades de la financiación combinada (*blending*), como la Facilidad de Inversiones para América Latina (LAIF, por sus siglas en inglés) y la facilidad de inversiones para el Caribe (CIF) para movilizar inversiones con alto impacto de desarrollo en la región. El camino que hay que continuar es el del trabajo conjunto entre gobiernos, por medio de sus planes de inversión pública y la cooperación de instituciones internacionales para asegurar que una gran proporción de las nuevas inversiones se oriente hacia la ejecución de actividades relacionadas con el cumplimiento de los ODS. Para poder costear, particularmente, infraestructura y servicios sociales, seguirá siendo necesario un trabajo de fondo en cuanto a la reforma fiscal. Si bien desde 2010 se ha observado un progreso significativo con un aumento porcen-

tual del 2% en términos de ingresos impositivos con relación al PIB en la región, una comparación con los países de la OCDE muestra que hay todavía un camino importante que recorrer. Como se ha mencionado, la relación impuestos-PIB promedio de América Latina y el Caribe es baja en comparación con el promedio de la OCDE.

Aun con este apalancamiento, la cooperación deberá recurrir a nuevas herramientas para ejecutar políticas nacionales y que se alineen con los ODS. Será responsabilidad de los gobiernos fortalecer marcos normativos e institucionales, incluyendo mejoras en la eficacia del gasto para maximizar las posibilidades de movilizar recursos adicionales. Asimismo, será importante el marco normativo y de diálogo interactores, que incluya a la sociedad civil, el sector privado y la filantropía, cuyos flujos están en plena expansión.

Este nuevo rol de la cooperación como facilitador de iniciativas de desarrollo se basa, además, en el liderazgo local y, como se apuntó, en la horizontalidad y tratamiento de igual a igual, para crear plataformas de intercambio, y de cocreación de soluciones y fuentes de financiamiento innovadoras. A medida que la comunidad internacional responde a la Agenda 2030, existe una convergencia global en niveles de desarrollo y, en consecuencia, se produce una convergencia de los retos que han de afrontar los países, el papel de la cooperación como facilitadora se asienta y consolida como una respuesta viable a futuro.

Generación de redes

El profundo trabajo que se ha hecho en el ámbito de la cooperación, si se toma el ejemplo de la cooperación europea con América Latina y el Caribe, ha llevado a la generación de redes de todo tipo. Desde la red de “eurocentros”, que fue la base de las fases iniciales del programa AL-INVEST, hay muchos ejemplos que han generado acercamientos institucionales en red tales como los programas EuroClima+ y EUROSociAL+.

Se ha constatado que este trabajo en red genera economías de escala en el ámbito institucional, y nuevas dinámicas de diálogo en la integración, y no solamente internas a la región, sino también en la dinámica birregional de diálogo. Lo mismo puede decirse del acercamiento institucional entre agencias o entes encargados de la cooperación europea y de América Latina. Se observan de manera creciente dinámicas de acercamiento institucional que trascienden programas o financiamientos específicos. Así se consolida la noción de que la generación de plataformas y redes será una característica positiva esencial que

la cooperación internacional en su papel de facilitadora podrá tener a su disposición en el futuro.

Sinergias

En relación con lo anterior, el papel de las sinergias será esencial en esta nueva dimensión de la cooperación como facilitadora. Uno de los postulados de la agenda de desarrollo en transición —presentada en *Perspectivas económicas de América Latina 2019* (OCDE *et al.*, 2019a)— es la necesidad de formular medidas políticas que adopten un enfoque holístico o de gobierno al completo. Este enfoque reconoce la necesidad de ejecutar políticas nacionales de desarrollo, más allá de poner el foco exclusivamente en políticas sectoriales. Tal enfoque de gobierno al completo tendrá el potencial de garantizar la coordinación interministerial y los diferentes órdenes y niveles de gobierno. Al mismo tiempo, permitirá incrementar la coherencia institucional y profundizar en sinergias internas para mejorar la efectividad de las políticas públicas.

Otro aspecto de la generación de sinergias se relaciona con lo antedicho: la propia generación y profundización de las redes genera nuevos proyectos y oportunidades de trabajo que conllevan un intercambio de experiencias en políticas públicas en varias áreas, ahondando en dinámicas de acercamiento inter e intrarregional.

6.3. La adaptación de instrumentos

En virtud de lo tratado, es necesaria una adaptación de los enfoques de cooperación a los nuevos paradigmas. Esta adaptación es necesariamente un proceso continuo de *trial and error*. Para probar la efectividad de nuevos instrumentos será necesaria la realización de trabajos de monitoreo y evaluación de procesos e impacto, lo cual demandará también una implicación importante del sector académico.

Para forjar nuevas herramientas de trabajo, y evaluar los actores y los marcos más adecuados para su ejecución, será importante generar espacios para desarrollar iniciativas. Un buen punto de partida es la gran riqueza de experiencias que existe en el área de cooperación triangular y de cooperación Sur-Sur en las instituciones europeas y en países como España, Alemania y Portugal, entre otros.

Para avanzar en este aspecto, y según los principios de la Agenda 2030, será esencial la progresiva evolución hacia marcos de gobernanza más incluyentes. Este tipo de marcos va a permitir la interacción en pie de igualdad de diversos

actores, aprovechando las diferentes iniciativas y capacidades disponibles. La extensa experiencia europea en el marco de la adhesión con instrumentos de tipo *twinning* y TAIEX (Instrumento de Asistencia Técnica e Intercambio de Información) también dan una base y un marco de trabajo extenso para poder profundizar en el papel de la cooperación como facilitadora de procesos. Tanto las experiencias del Sur tradicional como las de los donantes tradicionales podrán unirse para generar nuevos tipos de herramientas y de trabajo.

6.4. La inclusión de actores para maximizar el papel facilitador de la cooperación

De manera muy general, cuando se habla de cooperación, a menudo el acento se pone en el sector público, en organizaciones no gubernamentales y, en algunos casos, en el sector privado. Es el momento de promover y apoyar la generación de alianzas multiactor, incluyendo actores fuera del esquema tradicional del gobierno. Ha de empezar a incrementarse el papel de las comunidades locales, incluido el sector privado, pero yendo todavía más allá, incorporando al sector filantrópico. Vale la pena mencionar la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), la cual desarrolla planes de acción y ha impulsado la Declaración de Gobierno Abierto, una iniciativa multilateral suscrita por 16 países de la región para promover la transparencia y combatir la corrupción (OECD/CEPAL/CAF, 2018).

Estas alianzas propician una visión diferente y trabajan en soluciones inclusivas y participativas a problemas locales y colectivos. Al traer diferentes visiones, el debate será necesariamente más nutrido y las soluciones, generalmente, más sólidas y sostenibles. El fomento de este tipo de alianzas, así como el intercambio de experiencias, será esencial en el nuevo papel de la cooperación como facilitadora de procesos de desarrollo. Este rol facilitador encontrará su base natural para evolucionar a partir del fomento del diálogo, del intercambio de experiencias, así como de los intercambios técnicos.

6.5. La evolución hacia la cooperación técnica

Cabe destacar que, en el proceso descrito, la cooperación técnica adquiere una función de pivote. Tal y como se ha dicho, el fortalecimiento de las capacidades institucionales, así como la bidireccionalidad del aprendizaje, resultan esenciales en este nuevo desafío. Particularmente, desde 2010 se ha observado una importancia creciente del desarrollo de capacidades en los ámbitos local, regional y nacional. Cabe esperar que esta tendencia se acentúe en el futuro. El

diálogo de políticas multisectoriales, multinivel y multiactor, será otro de los componentes esenciales de este proceso.

6.6. La evolución del papel de los actores institucionales

Esta nueva lógica de la cooperación como facilitadora requiere repensar el rol de los actores institucionales establecidos. Por parte de la comunidad donante tradicional se plantea la necesidad de perfilar la focalización. La generación de redes, sinergias y plataformas se traduce en un gran número de iniciativas, y la tendencia general apunta hacia una gran abarcabilidad que trata de responder a todas las necesidades posibles. En el medio y largo plazo, esto implica necesariamente rendimientos decrecientes. Una vez que la cooperación facilite procesos, genere redes y mesas de diálogo, será preciso acometer una revisión estratégica sobre el posicionamiento más efectivo del donante tradicional. Esto conducirá a algo que se introdujo en el primer consenso europeo para el desarrollo: la noción de complementariedad. Será necesaria la cooperación entre diferentes actores institucionales, no ya del Norte, sino sin distinción de origen, para apoyar de manera más efectiva nuevas iniciativas políticas. Este cambio, que a simple vista parece relativamente sencillo, lleva consigo una gran complejidad.

Al avanzar en este proceso, simplemente se estará abriendo la puerta a un modo de trabajo completamente diferente, en el que la igualdad entre pares se establecerá de manera orgánica, fijada y sin posibilidad de volver atrás. Permitirá que cada uno de los participantes en estos procesos sea escuchado y pueda ofrecer su *know-how* para trabajar en grandes desafíos globales, o en desafíos locales propios o de terceros, por medio de la cooperación triangular o de la cooperación Sur-Sur. Al mismo tiempo, los países tradicionalmente oferentes de cooperación Sur-Sur y triangular tendrán que evaluar de manera profunda la capacidad de ofrecer apoyo técnico, ya que el mismo se oferta con personal técnico de los ministerios de línea. Nuevamente, y de manera orgánica, esto supondrá una división natural de trabajo y un diálogo más profundo a nivel técnico.

En suma, la generación de este círculo virtuoso de cooperación, basado en lo que ya se empieza a vislumbrar en la cooperación entre la UE y América Latina y el Caribe, es una realidad que se presenta para acción inmediata; y no hay mejor momento que el actual para profundizar el diálogo, generar espacios de trabajo entre gobiernos, instituciones internacionales y académicos para articular marcos conceptuales, analíticos y de evaluación que den una base y una estructura sólida a estos nuevos procesos e ideas.

Es en la innovación y en el coraje necesario para implementar nuevas ideas donde anida el mayor potencial. La cooperación internacional ha recorrido un largo trecho, y ha tenido resultados positivos y negativos. En América Latina y el Caribe puede producirse un salto cuantitativo de gran importancia. El papel de la cooperación como facilitadora proporciona las bases para dar este salto: tanto a nivel gubernamental como institucional se dispone de las herramientas necesarias para suministrar una base técnica y financiera a estos conceptos.

Es el momento de mirar hacia delante, avanzar y cocrear nuevas realidades. Por consiguiente, acelerar la transformación de la cooperación internacional requiere replantear los sistemas de manera estructural y desarrollar un mecanismo diseñado específicamente para adaptarse mejor a la realidad actual. Tres dimensiones clave, propuestas en el informe *Perspectivas económicas de América Latina 2019* (OCDE *et al.*, 2019a), constituyen el núcleo de la evolución que la cooperación internacional debe experimentar para adoptar un enfoque más incluyente, integrado y equilibrado que responda mejor a las realidades nacionales y globales del presente (Cuadro 1).

CUADRO 1. Dimensiones clave para replantear la cooperación internacional como facilitadora del desarrollo sostenible en la región

Dimensiones	Descripción
Trabajar de manera incluyente	Involucrar a países de todos los niveles de desarrollo en igualdad de condiciones, como pares, para desarrollar y participar en alianzas multilaterales y multiactores, con el fin de afrontar retos de desarrollo multidimensionales con respuestas multidimensionales.
Desarrollar capacidades nacionales	Fortalecer las capacidades de los países para elaborar, poner en marcha y evaluar sus propios planes y prioridades de política en materia de desarrollo, fomentar la armonización de las prioridades nacionales e internacionales, y procurar enfoques integrados para los retos más complejos e interconectados.
Operar con más herramientas y actores	Ampliar los instrumentos para una mayor cooperación internacional, incluyendo el intercambio de conocimientos, diálogos de políticas públicas, desarrollo de capacidades y transferencias de tecnología, e incorporar a más actores, incluso públicos, en un enfoque de gobierno al completo.

Fuente: OCDE *et al.* (2019a).

7. Conclusiones

Se necesitan políticas públicas activas para pasar de los círculos viciosos de las trampas del desarrollo a los círculos virtuosos del desarrollo sostenible e incluyente para el bienestar de la ciudadanía. Los instrumentos de medición deficientes distorsionan la formulación de políticas (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009). De ahí que los países de la región necesiten formular indicadores que permitan diseñar, implementar y evaluar políticas públicas que respondan a las principales preocupaciones de los ciudadanos y, ante todo, generen mayor bienestar. Estas políticas deben centrarse en retos estructurales como la baja productividad, la vulnerabilidad social, los persistentes índices de desigualdad y el descontento cada vez mayor de la ciudadanía. A su vez, sobrepasar estos retos socioeconómicos debe compaginarse con mecanismos políticos ambientalmente sostenibles.

Resulta fundamental fortalecer las capacidades internas, en estrecha alianza con la cooperación internacional, para afrontar los desafíos de la región, en un entorno global cada vez más complejo. Esto debe hacerse sin olvidar la importancia de preservar los bienes públicos globales y de coordinar las estrategias internas con la agenda global de desarrollo sostenible. El camino hacia un desarrollo incluyente y sostenible debe incorporar la naturaleza multidimensional del desarrollo, y requiere de una nueva visión de la cooperación internacional como facilitadora de un progreso incluyente para todos. Frente a las nuevas generaciones, se está ante la gran responsabilidad de dar ejemplo, tanto en lo que se refiere al estado del planeta como al bienestar general, para que nadie se quede atrás. La cooperación, como facilitadora de procesos, proporciona esta oportunidad: la de extraer lo mejor de nuestro conocimiento para aplicarlo a la mejora del bien común. Pero el cambio y el ejemplo deben empezar ejerciéndose en el plano local y en el individual. Tal como lo dijo un grande: “Sé el cambio que quieres ver en el mundo” (Ghandi).

Referencias bibliográficas

- ANDREWS, M., PRITCHETT, L. y WOOLCOCK, M. (2017): *Building State Capabilit*, Nueva York, Oxford University Press.
- AZARIADIS, C. y STACHURSKI, J. (2005): “Poverty traps”, en AGHION, P. y DURLAUF, S. (eds.): *Handbook of Economic Growth*, Ámsterdam, Elsevier.

- DANE (2018): Sistema Estadístico Nacional (base de datos). Disponible en: www.dane.gov.co/index.php/sistema-estadistico-nacional-sen.
- DAYTON-JOHNSON, J.; LONDOÑO, J. y NIETO PARRA, S. (2011): “The process of reform in Latin America: A review essay”, *OECD Development Centre Working Papers*, n° 304, París, OECD Publishing. Disponible en: www.oecd-ilibrary.org/development/the-process-of-reform-in-latin-america_5kg3mkvfjcxv-en.
- GILL, I. y KHARAS, H. (2007): *An East Asian Renaissance*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- HIRSCHMAN, A. (1958): *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.
- INEGI (2018): *Sistema de Información de Estadísticas Nacionales* (base de datos). Disponible en: www.inegi.org.mx/ (consultado el 24 de septiembre de 2019).
- INEI (2015): “Defunciones, Encuesta Demográfica y de Salud Familiar”, *Social Indicators* (base de datos). Disponible en: www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/sociales/ (consultado el 21 de septiembre de 2019).
- KHARAS, H. y KOHLI, H. (2011a): “What is the middle income trap, why do countries fall into it, and how can it be avoided?”, *Global Journal of Emerging Market Economies*, vol. 3/3, Beijing, Emerging Markets Institute, pp. 281-289.
- KHARAS, H.; KOJI, M. y JUNG, W. (eds.) (2011b): *Catalyzing Development: A New Vision for Aid*, Brookings Institution Press. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt12634s>.
- MATTAR, J. y CUERVO, L. M. (2017): “Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas”, *Libros de la CEPAL*, n° 148 (LC/PUB.2017/16-P), Santiago, CEPAL.
- MELGUIZO, A.; NIETO-PARRA, S.; PEREA, J. R. y PÉREZ, J. A. (2017): “No sympathy for the devil! Policy priorities to overcome the middle-income trap in Latin America”, *Working Paper*, n° 340, París, OECD Development Centre. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/26b78724-en>.
- MYRDAL, G. (1957): *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Londres, Duckworth.
- OCDE (2011): *How's Life?: Measuring Well-being*, París, OECD Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/9789264121164-en>.
- (2018): *OECD Regions and Cities at a Glance 2018*, París, OECD Publishing. Disponible en: https://doi.org/10.1787/reg_cit_glance-2018-en (consultado el 4 de diciembre de 2019).
- OCDE/CAF/CEPAL (2016): *Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento*, París, OECD Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/leo-2017-es>.

- (2018): *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo*, París, OECD Publishing. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2018-es>.
- OCDE *et al.* (2019a): *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición*, París, OECD Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/g2g9ff1a-es>.
- OCDE *et al.* (2019b): *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2019*, París, OECD Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/25666b8d-en-es>.
- RAY, D. (2007): “Introduction to development theory”, *Journal of Economic Theory*, vol. 137/1, Ámsterdam, Elsevier, pp. 1-10.
- RIJFMA, A. (2017): “What can’t money buy? Well-being and GDP since 1820”, *CGEH Working Paper Series*, n° 78, Utrecht, Centro de Historia Económica Mundial, Universidad de Utrecht. Disponible en: www.cgeh.nl/working-paper-series/.
- ROSENSTEIN-RODAN, P. (1969): “International aid for underdeveloped countries”, *Review of Economics and Statistics*, n° 43, pp. 107-138.
- SEAE (2019): Comunicación conjunta de la Comisión Europea, la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Parlamento Europeo y el Consejo: “La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común”. Bruselas. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/61627/la-uni%C3%B3n-europea-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe-aunar-fuerzas-para-un-futuro-com%C3%B3n_es.
- STEIN, E. *et al.* (coords.) (2005): *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, David Rockefeller Center for Latin American Studies y Harvard University.
- STEIN, E. y TOMMASI, M. (2006): “La política de las políticas públicas”, *Política y gobierno*, 13(2), pp. 393-416.
- STIGLITZ, J. E.; SEN, A. y FITOUSSI, J. P. (2009): *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, Bruselas, Comisión Europea. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/118025/118123/Fitoussi+Commission+report>.
- VAN ZANDEN, J. *et al.* (eds.) (2014): *How Was Life?: Global Well-being since 1820*, París, OECD Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/9789264214262-en>.
- WILSON E. O. (1975): *Sociobiology: The new synthesis*, Cambridge, Harvard University Press.

3. El cambio climático y el desarrollo energético sostenible en América Latina y el Caribe al amparo del Acuerdo de París y de la Agenda 2030

Lennys Rivera

Máster en Relaciones Internacionales (FLACSO Ecuador)
y especialista en Transición Energética

1. Introducción¹

Para cumplir con los objetivos previstos en el Acuerdo de París y en la Agenda 2030, los países y la economía global han iniciado su recorrido en un sendero de descarbonización impulsado por la transición energética hacia energías bajas en carbono y sostenibles. Este sendero incluye el despliegue de capacidades materiales (nuevas tecnologías, reorientación de recursos financieros), reformas sustanciales de las instituciones y procesos de formulación de política energética (visión integral, intersectorial y transversal), y una deconstrucción y construcción de ideas y narrativas que inciden en la conformación de estructuras históricas alternativas. Asimismo, la transición energética difiere de transiciones anteriores en cuanto se exige que la misma sea “justa” y “sostenible”.

El actual modelo económico y social es muy dependiente de la energía como factor de producción y como insumo para el desarrollo de actividades básicas como cocinar, calentar o iluminar. En 2018, la demanda mundial de energía primaria creció un 2,9% y las emisiones globales de dióxido de carbono derivadas

¹ Las opiniones vertidas en este artículo corresponden a la autora y no reflejan posición institucional alguna.

del uso de la energía un 2,0%, el crecimiento más rápido desde 2010 (BP, 2019). El dióxido de carbono es uno de los principales gases de efecto invernadero (GEI), que incide en el cambio climático de origen antropogénico. El cambio climático se perfila como una de las principales amenazas a la reproducción social en el planeta. Los patrones de desarrollo actuales intensivos en energía no son sostenibles y, aunque se ha reconocido la necesidad de una transformación social de alcance global para mitigar sus causas y consecuencias, aún es necesario generar marcos efectivos de política para abordar la crisis y la transición hacia una economía sostenible y baja en carbono (Di Muzio, 2012: 73-75).

América Latina y el Caribe (ALC) es una región en desarrollo, con importantes desigualdades económicas y sociales, exportadora de recursos naturales y materias primas, altamente dependiente de esos ingresos para su crecimiento económico, y, en términos energéticos, conjuga los intereses tanto de países consumidores como de productores y exportadores netos de energía. Esta dependencia y multiplicidad de intereses generan contradicciones en la definición de políticas de cambio climático y transición energética que constriñen la acción interior y exterior de los países, en un escenario de por sí paradójico, dado que esta misma dependencia los hace económicamente más vulnerables a los impactos del cambio climático sobre los sistemas naturales.

El propósito de este trabajo es arrojar luz sobre el significado de estos desafíos para ALC. Para ello, en esta introducción se exponen el contexto y los antecedentes relacionados con el cambio climático y la política energética sostenible en el marco del Acuerdo de París y de la Agenda 2030. Seguidamente, se presenta una línea base del escenario energético y climático de ALC para identificar cómo llega la región a la transición energética. A continuación, se analiza el potencial de los principales instrumentos políticos y regulatorios para la transición energética. En el cuarto epígrafe, se recogen las contribuciones más destacadas de la región para descarbonizar el *mix* energético, incentivar la producción y el consumo eficientes, y el transporte y la movilidad sostenibles. Finalmente, en las conclusiones se presenta una reflexión sobre las oportunidades para la región derivadas de una transición energética que promueva un modelo económico ambiental y socialmente sostenible.

Para la elaboración de este texto se han incorporado los datos más significativos disponibles en informes y bases de acceso público. De igual manera, se han empleado los indicadores principales asociados al Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 7 de la Agenda 2030, con el fin de dar una idea general y no pormenorizada de avances hacia su consecución. El trabajo presenta áreas de mejora, y

también llama la atención sobre los temas en los que se requiere mayor investigación, discusión o reflexión.

1.1. Combatir el cambio climático y desarrollar una política energética sostenible: ¿dos caras de la misma moneda o vías paralelas?

El desarrollo energético sostenible es un medio para la lucha contra el cambio climático. El desarrollo energético, para ser sostenible, requiere conciliar las necesidades energéticas del crecimiento económico, el desarrollo social y los límites medioambientales para las generaciones presentes y futuras. El cambio climático es no solo una externalidad económica o un riesgo físico y financiero, sino también una condición de base para el desarrollo de cualquier modelo de sociedad sobre el planeta. Sin esta base material, es inviable impulsar o proyectar esquema alguno de desarrollo posible. De hecho, un cambio climático no mitigado pone en riesgo la mayor parte de los esfuerzos para reducir la pobreza mundial que se han logrado en las últimas décadas. De ahí que este artículo aborde la lucha contra el cambio climático y el desarrollo de la política energética sostenible en ALC como enfoques complementarios.

Esta perspectiva de complementariedad implica aplicar el pensamiento nexo, es decir: “la intersección múltiple y multifacética entre la energía y otros campos o sectores de políticas” (Kuzemko, Keating y Goldthau, 2018: 9). El énfasis en la mitigación del cambio climático crea un trilema asociado a la energía: desarrollo, seguridad y cambio climático, que ha impulsado iniciativas como SE4ALL² en 2011; el Acuerdo de París (Conferencia de las Partes - COP21), o el ODS 7 en la Agenda 2030, adoptados en 2015 (Kuzemko, Keating y Goldthau, 2018: 8-9). Para este texto, otras de estas interdependencias pueden encontrarse en el eje energía, justicia y desarrollo, y se considera desde una visión crítica que tanto el papel de la energía y la justicia climática, como el de la sostenibilidad y la distribución socioeconómica de los costos y beneficios de las transiciones energéticas pueden analizarse empleando como punto de enlace el concepto de *transición justa*.

La transición justa es un proceso y un criterio que pretende “no dejar a nadie atrás” en el camino de la transición. Dicho criterio fue recogido en el preámbulo del Acuerdo de París y reiterado en la Declaración de Silesia sobre Solidaridad y

² SE4ALL (Sustainable Energy for All), iniciativa que lanzó el entonces secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, en septiembre de 2011.

Transición Justa adoptada el 3 de diciembre de 2018, en el marco de la COP24. Para autores como Newell y Mulvaney, la transición justa viene determinada por “los intentos de manejar las contradicciones potenciales que podrían surgir al buscar simultáneamente la justicia energética y la justicia climática” (Newell y Mulvaney, 2013: 1). Sin embargo, en el marco de este trabajo se considera que la relación entre “justicia energética” y “justicia climática”, más que contradictoria, es complementaria, pues la transición no puede descontextualizarse en tiempo y lugar, por lo cual, como proceso, debe responder a la urgencia climática, a la vez que busca disminuir las desigualdades actuales y crear oportunidades y alternativas de desarrollo basadas en un modelo energético sostenible.

Así, una transición energética justa es “un camino de transición que reconcilia las necesidades materiales de las personas más pobres del planeta con la necesidad de salvaguardar la estabilidad del clima de la Tierra” (Jacob y Steckel, 2016: 2). En consecuencia, desde la visión de la transición justa, la transición energética debe evitar reproducir las desigualdades sociales y ambientales del modelo actual, y ser una verdadera alternativa para el desarrollo y la lucha contra el cambio climático (Newell y Mulvaney, 2013).

1.2. El Acuerdo de París: el sendero hacia una economía baja en carbono

El 15 de diciembre de 2015, 195 países aprobaron el Acuerdo de París—unos meses después de la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible—. Como parte de su preámbulo, el acuerdo incluyó la relación intrínseca entre las medidas para la lucha contra el cambio climático y el desarrollo sostenible.

Asimismo, en su artículo 2, el acuerdo establece como objetivos: “a) Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C [...]; b) [...] Promover [...] un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero [...]”. Adicionalmente, el acuerdo reitera principios de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) de 1992, entre ellos, el de equidad y el de responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas, a fin de considerar las realidades nacionales en su implementación (Naciones Unidas, 2015a).

El Acuerdo de París es producto de la creciente crisis asociada con el cambio climático y es muy ambicioso en los aspectos de la mitigación y en la forma de concebir el desarrollo, lo que implica un cambio en los patrones de producción y consumo a escala global. La evolución hacia una economía baja en carbono re-

presenta una transformación sistémica que afecta a diversos sectores económicos: energía, transporte, industria y agricultura. En el estudio realizado por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) sobre las implicaciones del Acuerdo de París para ALC, se considera que los gobiernos de los países en desarrollo deben orientar el proceso de transición para asegurar que los desequilibrios sociales sean un motivo y no un obstáculo en el proceso de transición (PNUMA, 2016a: 15).

A pesar de la vulnerabilidad compartida ante el cambio climático, la región rara vez ha tenido una sola voz en el marco de las negociaciones climáticas (Edwards y Roberts, 2015). Según el análisis de Watts y Depledge, los países latinoamericanos y sus negociadores han sido actores importantes en las negociaciones climáticas, pero no fue sino en 2009 cuando surgieron distintas coaliciones en este proceso: la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), en el marco de la COP15, y la Asociación Independiente de América Latina y el Caribe (AILAC) en 2012, durante la COP18 (Watts y Depledge, 2018: 1). A estas coaliciones se suma la participación en otros grupos y bloques de negociación, que contribuyen a fragmentar aún más la posición de la región: Grupo Global de los 77 + China (G-77), la Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS), el bloque IBSA de Brasil, Sudáfrica, India y China, el Grupo de Integridad Ambiental y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

En la fecha de la firma del Acuerdo de París, la región representaba cerca de un 10% de la población mundial y menos del 10% del total de emisiones de GEI. Por eso, en términos generales, los países latinoamericanos demandan un mayor compromiso de los países desarrollados en la reducción de emisiones, en el financiamiento para adaptación y mitigación, y en la transferencia de tecnología e innovación hacia los países en desarrollo. Todos los países de la región han suscrito el Acuerdo de París, con excepción de Nicaragua, por considerar que su nivel de ambición y compromiso no era suficiente para paliar los efectos del cambio climático.

El Latinobarómetro³ registra que, según la opinión de los latinoamericanos, entre los problemas más importantes en cada país se ubica en primer lugar la “delincuencia/seguridad pública”, con un 20,2%; en segundo lugar la “desocupación/desempleo”, con un 15,5%, y en tercer lugar “la economía/problemas económicos/financieros”, con un 11,3%. Por su parte, los temas objeto de este capítulo

³ El Latinobarómetro recoge la opinión basada en 20.000 entrevistas realizadas en 18 países de América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (Corporación Latinobarómetro, 2018).

—cambio climático y energía— no sobrepasan el 0,5%. No obstante, cuando se consulta sobre los temas más importantes para el desarrollo de su país, los encuestados han señalado en primer lugar “políticas sociales, inclusión social y pobreza”, con un 48,3%; “medio ambiente y cambio climático” en segundo lugar, con un 47,5%; la “igualdad de oportunidades para todos” en tercer lugar, con un 45,6%, y en cuarto lugar “infraestructura de transporte, energía, agua y saneamiento”, con un 39,5%. El resultado de estas encuestas sugiere que la población percibe los temas ambientales y el cambio climático, así como la infraestructura de transporte y energía, no como problemas del país sino más bien como temas muy importantes para el desarrollo.

Cuando se profundiza un poco más en los resultados de las encuestas y se observan las respuestas correspondientes al bloque “ambiental y de cambio climático”, se ve que el 68% considera que “el cambio climático es un problema urgente del que tenemos que ocuparnos hoy”, y cuando se les pregunta sobre quiénes deben combatirlo, la primera respuesta es “todos” con un 38,8%. En cuanto a qué hay que dar prioridad, si al crecimiento o a la lucha contra el cambio climático, el 70,5% de los encuestados señaló que se debe dar prioridad a la lucha contra el cambio climático. Así, se observa un contraste entre el discurso político, que proyecta un dilema entre cambio climático y desarrollo, y la percepción de la población latinoamericana con respecto al vínculo prioritario entre desarrollo y cambio climático.

Ryan explora la relación entre los partidos políticos y los asuntos del cambio climático en el escenario latinoamericano. Al respecto, señala que existe un bajo nivel de politización del cambio climático entre los principales partidos políticos y coaliciones; más bien, se enmarca como una preocupación compartida, apoyada por un amplio consenso social, pero sin que se perciba como un asunto de competencia electoral (por no ubicarse entre los principales problemas del país, a pesar de sus consecuencias físicas), lo cual termina por afectar al nivel de ambición de las políticas en cambio climático (Ryan, 2017: 279-280).

Un análisis sobre los discursos de las élites en América del Sur relacionados con la transición energética identificó mayor interés en mantener el crecimiento económico y la independencia y seguridad energéticas, que en garantizar un consumo de energía más limpio. Sin embargo, el análisis indica que el potencial de la transición energética para convertirse en un proceso de cambio no debe descartarse, pues los puntos de vista de las élites estudiadas son variados y muestran menos renuencia con respecto a las energías renovables que hace una década (Parker, 2018).

1.3. La Agenda 2030: sinergias y oportunidades (ODS 7, ODS 11, ODS 12 y ODS 13)

La Agenda 2030 es un plan de acción que, teniendo como eje central a las personas y al planeta, marca el camino de la sostenibilidad. Los 17 ODS previstos en la Agenda 2030 retoman los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) pero van más allá, y una de sus principales innovaciones es la incorporación del ODS 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos. Los objetivos y las metas previstas en la Agenda 2030 tienen una lectura integrada, arbitrada por el desarrollo sostenible, es decir, por sus límites y su frontera, y una visión transformativa, que aspira a una sociedad justa e inclusiva (Naciones Unidas, 2015b).

El cumplimiento del ODS 7 implica aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas y duplicar la tasa mundial de eficiencia energética; aumentar la cooperación internacional, y la inversión en investigación y desarrollo de tecnología en energías limpias, e incrementar la infraestructura energética para prestar servicios energéticos modernos y sostenibles (Naciones Unidas, 2015b: 21-22). Si bien alcanzar el ODS 7 tiene implicaciones y efectos transversales para la consecución de diferentes objetivos previstos en la Agenda 2030, en este capítulo se destaca su interrelación particularmente con los ODS 9, 11, 12 y 13 (ver Cuadro 1) por considerar que son los que tienen mayor vinculación con las metas de descarbonización previstas en el Acuerdo de París.

CUADRO 1. ODS vinculados al proceso de descarbonización

ODS 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos
ODS 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación
ODS 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
ODS 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles
ODS 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos

Fuente: Naciones Unidas, 2015b.

La consecución coordinada del ODS 7 implica adoptar políticas que promuevan el desarrollo industrial, sistemas de transporte sostenibles e infraestructuras con calidad y resiliencia (ODS 9); proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos, junto con la ampliación del transporte público en las ciudades (ODS 11); lograr la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales y racionalizar los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles, teniendo en cuenta las necesidades y condiciones específicas de los países en desarrollo (ODS 12); e incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales (ODS 13) (Naciones Unidas, 2015b: 23-26).

La Agenda 2030 y el Acuerdo de París han generado un efecto disruptivo en la forma en que se abordan las agendas de desarrollo. Con la adopción de estos instrumentos, la relación entre el sistema energético y la lucha contra el cambio climático se hace cada vez más evidente, y aunque la fragmentada gobernanza internacional relacionada con el sector energético aún no establece puentes comunicantes con esos otros objetivos, también es cierto que en el ámbito nacional, cada vez más, la planificación económico-energética deberá considerar en sus supuestos e hipótesis las metas de descarbonización pactadas en el ámbito internacional.

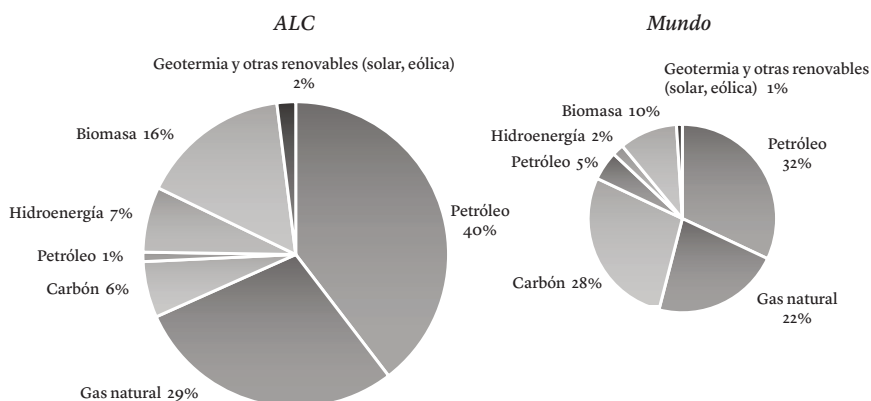
2. El escenario energético y climático de América Latina y el Caribe

2.1. Matriz de energía primaria (comparativo regional y mundial)

La matriz de oferta de energía primaria de ALC es reconocida como una de las más renovables del mundo. En 2015, la región presentaba una proporción de oferta de energía renovable (hidroenergía, biomasa, geotermia y otras renovables) de un 25%, mientras que, a nivel mundial, dicha proporción era de un 13%. Aunque el petróleo representó en 2015 un 40% del total de la matriz de energía primaria de ALC —mientras que en términos mundiales representaba el 32%—, la proporción de combustibles fósiles en la oferta de energía primaria (carbón, petróleo y gas) de la región es del 75%, nuevamente por debajo de la proporción mundial correspondiente a un 82% (ver Gráfico 1).

Sin embargo, esta primera fotografía de la región requiere algunos matices que permitan acercarse a una mejor comprensión de la matriz de energía primaria. En primer lugar, es importante destacar que un 16% de la energía renovable corresponde a biomasa, un 7% a hidroenergía y solo un 2% a geotermia y otras

GRÁFICO 1. Matriz de la oferta de energía primaria, 2015 (en %)



Fuente: OLADE, 2018 e IEA, 2018.

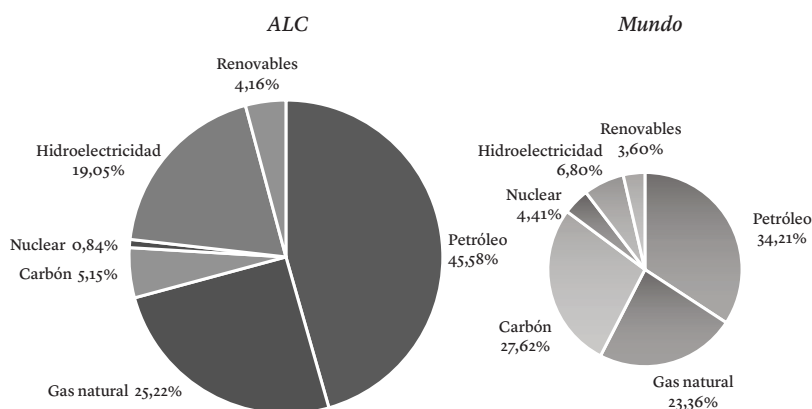
renovables, entre ellas, energía solar y eólica. En la región, el uso de la biomasa corresponde fundamentalmente a biomasa tradicional (leña) para cocción y calefacción en zonas rurales y de la periferia urbana. Se trata de un consumo ineficiente y no sostenible, que genera un alto riesgo para la salud, especialmente de mujeres y niños, y que, además, contribuye al cambio climático y agrava los procesos de deforestación y degradación de los bosques (CEPAL, 2017: 71-72).

Por su parte, en 2017, el consumo de energía primaria proveniente de combustibles fósiles (petróleo, gas y carbón) de ALC fue del 75,95%, similar al consumo mundial, que registró un promedio del 75,19%. Sin embargo, la composición de estos consumos difiere entre sí. En el caso de ALC, el consumo de petróleo corresponde al 45,58%, el de gas natural al 25,22% y el de carbón solo a un 5,15% (ver Gráfico 2). Los altos niveles de consumo de petróleo y menores niveles de consumo de carbón con respecto a los porcentajes mundiales pueden relacionarse con la infraestructura industrial y de servicios existente, así como con los niveles de reservas de petróleo y carbón con que cuenta la región.

En 2018, la región tenía solo el 1,3% de las reservas mundiales probadas de carbón. Los países con mayores reservas son Brasil (6.596 Mt), Colombia (4.881 Mt) y Venezuela (731 Mt); Colombia es el mayor productor de la región y un exportador clave de carbón térmico (BP, 2019).

En cuanto a petróleo, ALC posee el 19,2% de las reservas probadas mundiales. Venezuela es el país que posee las mayores reservas de la región y del mundo. Excluyendo a este país, la región solo cuenta con seis países que presentan reser-

GRÁFICO 2. Consumo de energía primaria, 2017 (en %)



Fuente: BP, 2019.

vas superiores a 1.000 millones de barriles, algunos de los cuales denotan tasas negativas de crecimiento (ver Tabla 1). Los principales países productores son Brasil, México, Venezuela, Colombia, Argentina y Ecuador (BP, 2019). En Venezuela la mayor parte de la producción proviene de yacimientos maduros. En 2018, la producción del país se registró en 1,5 millones de barriles por día, con una tasa de crecimiento del -4,3% en el periodo 2007-2017 (BP, 2019). Por su parte, Argentina cuenta con las cuartas reservas más grandes del mundo de esquisto bituminoso, estimadas en 27.000 millones de barriles, localizadas en el yacimiento Vaca Muerta, que comprende cuatro provincias: Neuquén, La Pampa, Mendoza y Río Negro (WEC, 2016a).

Las reservas probadas de gas de la región ascendieron 6.890.000 millones de toneladas equivalentes de petróleo, lo que representa el 4% del total mundial. Venezuela es el país con mayores reservas probadas de la región y se ubica en el octavo lugar a nivel mundial (ver Tabla 2). La mayoría de estas reservas (alrededor del 90%) corresponden a gas natural asociado al petróleo, y los países con mayores reservas (a excepción de Venezuela y Brasil) presentan tasas negativas de crecimiento anual. En 2018, los principales países productores de gas natural son Trinidad y Tobago, Argentina, Venezuela, Brasil, Bolivia, Perú y Colombia (BP, 2019). Por su parte, Argentina tiene un estimado de 22,7 billones de metros cúbicos (bmc) de gas de esquisto técnicamente recuperable. Neuquén es la mayor cuenca productora de gas natural del país con el 58% de la producción en 2016,

**TABLA 1. Países de ALC con mayores reservas probadas de petróleo
(millones de barriles)**

País	2017	Tasa de crecimiento anual 2000-2017
Venezuela	302.809	8,4%
Brasil	12.634	2,4%
Ecuador	8.273	3,6%
México	7.219	-7,7%
Argentina	2.395	-1,3%
Colombia	2.002	0,1%
Perú	1.187	1,6%

Fuente: ENI, 2018.

Nota: Incluye países con reservas probadas de petróleo superiores a 1.000 millones de barriles.

**TABLA 2. Países de ALC con mayores reservas probadas de gas
(billones de metros cúbicos)**

País	2017	Tasa de crecimiento anual 2000-2017
Venezuela	5.707	1,9%
Perú	470	-3,9%
Brasil	370	3,1%
Argentina	343	-4,7%
Bolivia	303	-4,6%
Trinidad y Tobago	246	-4,7%
México	208	-7,9%
Colombia	110	-0,9%

Fuente: ENI, 2018.

Nota: Incluye países con reservas probadas de gas superiores a 100 billones de metros cúbicos.

seguida por la Cuenca Austral (23,4%) y la Cuenca del Golfo de San Jorge (12,8%). Se estima que el gas de esquisto de la región de Vaca Muerta representa la segunda reserva en términos globales (WEC, 2016b).

De esta forma, si bien se puede afirmar que la matriz de energía primaria de la región es una de las más renovables del mundo, también es importante apuntar hacia su evolución, con una mayor incorporación de fuentes renovables no convencionales y de segunda generación como la eólica y la solar. Las consecuencias socioambientales del uso de la biomasa y las hidroeléctricas, así como los episodios de sequía severa (que se estima seguirán incrementándose a consecuencia del calentamiento global), representan un riesgo importante para el desarrollo de la región. De igual manera, la alta participación de los combustibles fósiles, además de contribuir al cambio climático, genera diferentes grados de dependencia, bien sea a la importación o a los ingresos provenientes de la extracción y exportación de estos recursos, lo que afecta a las estrategias y alternativas de desarrollo.

2.2. La transición hacia energías renovables: eólica y solar

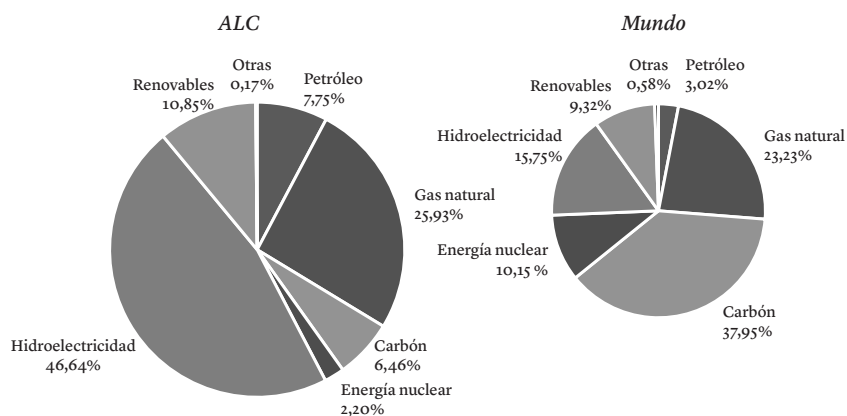
América Latina y el Caribe parte de una matriz de generación con una alta participación de energías renovables, basada, fundamentalmente, en el peso histórico de la hidroelectricidad como fuente de generación eléctrica. En 2018, el 57% de la generación fue de base renovable —un 46,64%, energía hidroeléctrica—, mientras a nivel mundial la generación eléctrica de base renovable representó un 25,06% (ver Gráfico 3) (BP, 2019).

Nuevamente resulta importante descender en el nivel de análisis para observar que, si bien ALC tiene una de las matrices eléctricas más renovables en términos agregados, también es cierto que esta proporción se deriva de la alta participación de energía hidroeléctrica que aporta un grupo de solo seis países de la región⁴ (Balza, Espinasa y Serbrisky, 2016). De esta forma, al excluir la hidroelectricidad, la generación renovable de la región desciende a 149 teravatios-hora (TWh) lo que lo ubica solo por encima de África y Oceanía (ver Gráfico 4).

Asimismo, al excluir la hidroelectricidad, se observa que la generación térmica con combustibles fósiles pasa a ocupar el primer lugar y, entre estos, el gas natural es el combustible fósil más empleado para generar electricidad y es la fuente de generación más importante después de la hidroeléctrica (ver Gráfico 5).

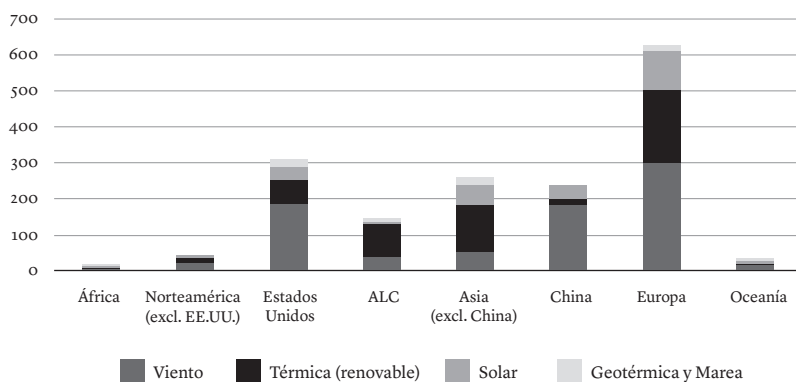
⁴ En 2016, la producción de energía hidroeléctrica en Brasil fue de 382,06 TWh; en Venezuela de 79,56 TWh; en Paraguay de 59,43 TWh; en Colombia de 49 TWh; en Argentina de 41,46 TWh y en Perú de 26,06 TWh.

GRÁFICO 3. Generación eléctrica por fuente en ALC y el mundo, 2018 (en %)



Fuente: BP, 2019.

GRÁFICO 4. Generación de renovables excluyendo hidroelectricidad por región, 2015 (TWh)

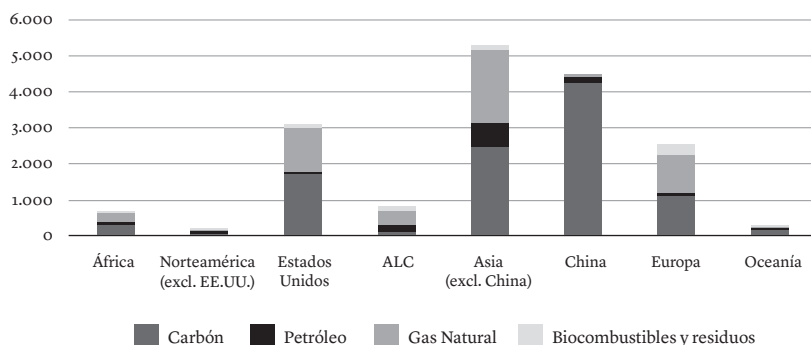


Fuente: Naciones Unidas (2018).

Sin embargo, un reducido grupo de países cuenta con reservas probadas de este combustible fósil. La declinación de reservas y las dificultades asociadas a la incorporación de nuevas han conllevado el desarrollo de infraestructura de gas natural licuado (GNL) orientada a satisfacer la creciente demanda de gas natural importado (Di Sbroiavacca, 2019: 38).

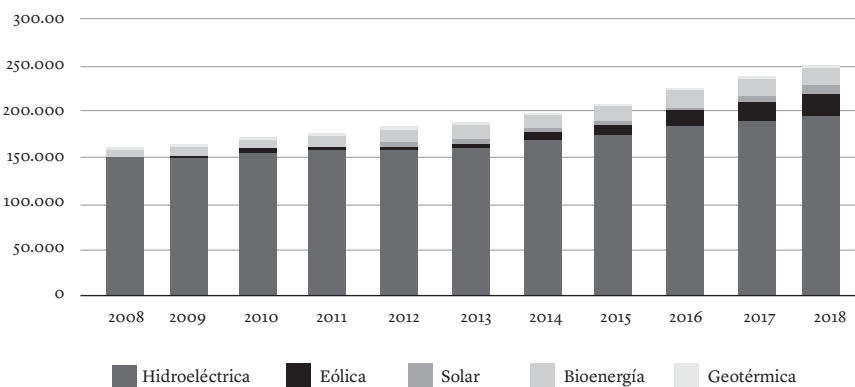
En el Gráfico 6, se puede observar la evolución de la capacidad instalada renovable de la región. La energía hidroeléctrica ocupa el primer lugar, al pasar de

GRÁFICO 5. Generación térmica por región y fuente, 2015 (TWh)



Fuente: Naciones Unidas, 2018.

GRÁFICO 6. Evolución de la capacidad de las energías renovables en ALC 2008-2018 (MW)



Fuente: IRENA, 2017.

148.000 Megavatios (MW) en 2008 a 191.668 MW en 2018, mientras la energía eólica se ubica en segundo lugar y la solar en cuarto lugar, por debajo de la bioenergía. No obstante, es importante destacar que la capacidad en eólica y bioenergía es la que más ha crecido en términos absolutos desde el año 2000 (IRENA, 2016: 12).

De acuerdo con la CEPAL, los precios de las energías renovables en las subastas de 2015 y 2016 pueden considerarse los principales impulsores de los incrementos de capacidad, para ubicar la región como uno de los mercados de

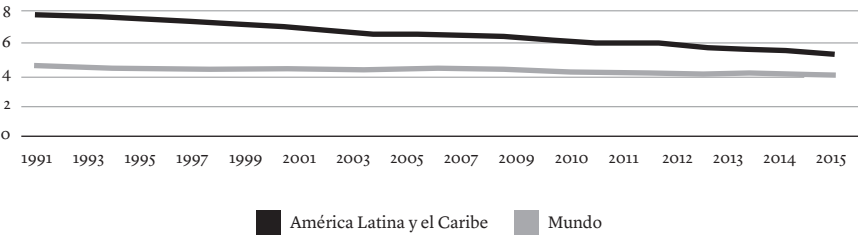
mayor crecimiento de las energías solar y eólica en dicho periodo (CEPAL, 2019). Se considera que la electrificación de la demanda basada en fuentes renovables es una de las puertas de entrada para la transición hacia una economía baja en carbono. La región cuenta con un importante potencial para la generación eólica y solar necesario para la transición, al igual que de hidroenergía. Esta última es una opción cuestionada por sus consecuencias medioambientales y por la vulnerabilidad creciente de los recursos hídricos frente al cambio climático.

2.3. Eficiencia energética en los sectores doméstico e industrial

La eficiencia energética favorece el nivel de desacople entre el crecimiento económico y el consumo de energía. Para observar su comportamiento en términos comparativos, se emplea el indicador de intensidad energética, que representa la cantidad de energía requerida para producir una unidad de PIB (Balza, Espinasa y Serbrisky, 2016). Una evolución decreciente de este indicador representa un consumo menor para generar una unidad de riqueza, por lo cual se interpreta como un aumento de la eficiencia energética. En términos generales, la evolución de ese indicador para ALC en el periodo 1990-2015 ha sido decreciente hasta 2008, coincidiendo con la crisis económica, para después estabilizarse en valores en torno a los 4 megajulios/PIB en dólares según la paridad del poder adquisitivo (PPA) de 2011 (ver Gráfico 7). De hecho, la cantidad de energía requerida por unidad de PIB ha caído un 12,98% entre 1990 y 2015.

En 2015, la región registró en términos comparativos un nivel de intensidad energética de la energía primaria de 3,82 megajulios/PIB en dólares PPA 2011, uno de los más bajos del mundo, cuyo índice se registró en 5,13 megajulios/PIB

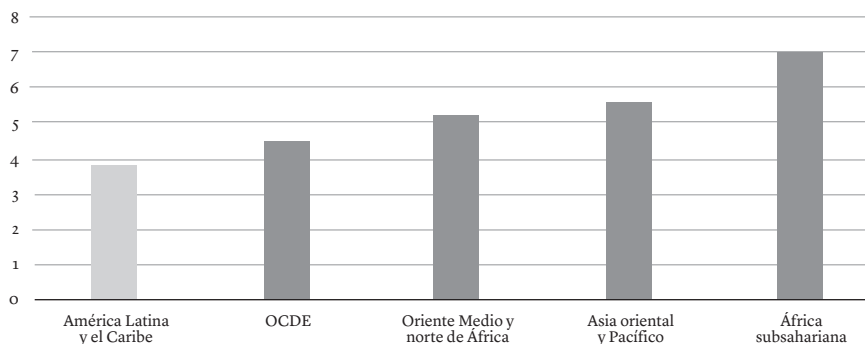
GRÁFICO 7. Evolución del nivel de intensidad energética de la energía primaria (megajulios/PIB en dólares según la PPA de 2011)



Fuente: Banco Mundial, 2018. Base de datos SE4ALL.

en dólares PPA 2011 (ver Gráfico 8). La CEPAL destaca dos factores que pueden incidir en la evolución del caso de ALC: la disminución en el uso tradicional de la leña como combustible y su reemplazo por fuentes y tecnologías como el gas natural, así como la implementación de programas de eficiencia energética (CEPAL, 2017: 29; Banco Mundial, 2017: 170). Balsa, Espinasa y Serbrisky señalan que detrás de esta tendencia también podrían encontrarse los precios de la energía, en cuanto la baja en intensidad energética se muestra inversamente relacionada con el aumento general del precio, especialmente en los primeros años de la década del 2000 (Balza, Espinasa y Serbrisky, 2016: 11).

GRÁFICO 8. Nivel de intensidad energética de la energía primaria por regiones (2015) (megajulios/PIB en dólares según la PPA de 2011)



Fuente: Banco Mundial, 2018. Base de datos SE4ALL.

En relación con la consecución del objetivo establecido en el SE4ALL, que consistiría en duplicar la tasa de mejora establecida en la línea de base para la región (aproximadamente un 0,5%, promedio anual en el periodo 1990-2010), el esfuerzo resulta importante si se considera que ALC es la región menos intensiva en energía del mundo (CEPAL, 2017: 29; Banco Mundial, 2017: 170).

En cuanto a la variación de la tasa por sectores, la intensidad energética en la industria ha disminuido considerablemente desde 2010, mientras que en la agricultura y los servicios, la intensidad energética aumentó. El sector residencial se mantiene en el largo plazo sin cambios, para marcar una mejora en el bienio 2012-2014. Con respecto a la generación de electricidad, esta se incrementó del 33,3% en 1990 al 40,7% en 2014, lo que refleja el cambio de generación de petróleo a gas. Sin embargo, las pérdidas eléctricas aumentaron del 14,7% al 17,0%, la tasa más alta de todas las regiones (Banco Mundial, 2017: 170).

A nivel subregional, el Caribe, con una intensidad energética de 4,3 megajulios/2011 dólares PPA en 2014, registró una intensidad energética baja en la mayoría de los países; la de Trinidad y Tobago es la más alta con 19,8 megajulios/2011 dólares PPA, debido a su industria de gas y petroquímica y, en segundo lugar, Haití con 9,9 megajulios/2011 dólares PPA, por su dependencia del uso de la biomasa tradicional y grandes pérdidas eléctricas. En el periodo 1990-2014, Cuba y República Dominicana registraron las mejoras más rápidas en la intensidad energética, así como los avances más rápidos en el acceso a la cocina limpia (Banco Mundial, 2017: 170-171).

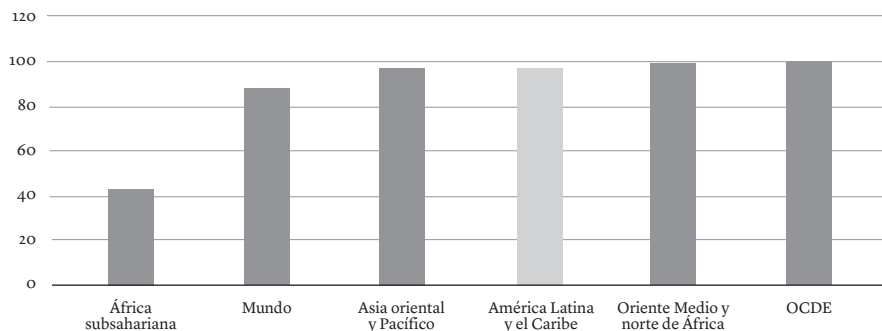
La eficiencia energética es uno de los medios más importantes para avanzar en la transición, dado que, en la actualidad, es la mayor fuente de reducción de emisiones de CO₂ en el sector energético a nivel mundial. Sin embargo, el ritmo de reducción de la intensidad energética a nivel global (1,3% en 2018) ha tendido a ralentizarse desde 2016, basado —en la opinión de la Agencia Internacional de la Energía (IEA, por sus siglas en inglés)— en un estancamiento de los marcos regulatorios y las medidas nacionales en este sector (IEA, 2019a).

2.4. Cobertura energética de América Latina y el Caribe (comparativo regional/subregional y mundial)

En 2016, la tasa de acceso a la electricidad de ALC era del 97,8%, por lo cual se encuentra entre las más altas del mundo, y su índice agregado fue del 87,38% para el mismo año. De hecho, está entre las regiones en desarrollo que en 2016 presentaban la tasa de acceso más cercana al 100% (ver Gráfico 9). Sin embargo, a pesar de la gran expansión alcanzada, en 2014 alrededor de 18,5 millones de personas aún no tenían acceso a la electricidad (Banco Mundial, 2017: 166). De igual manera, es importante destacar que Brasil, México y Argentina, con un 100% de acceso a la electricidad, registran cerca de dos terceras partes de la población de ALC, por lo cual el comportamiento del indicador regional se ve muy influenciado por estos tres países (CEPAL, 2017: 17).

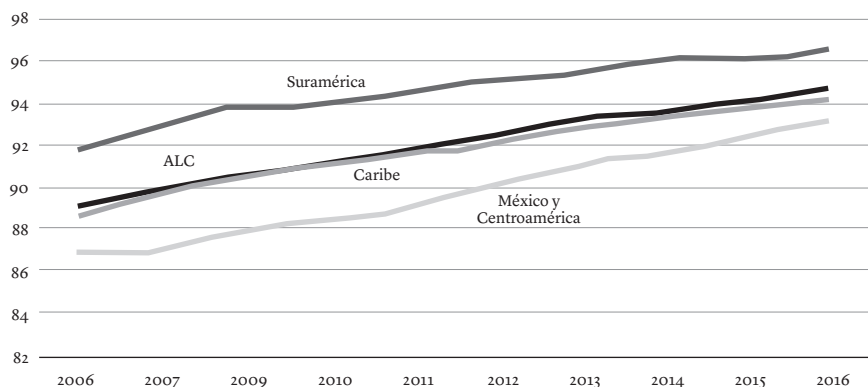
Uno de los factores que han contribuido a las altas tasas de electrificación en la región es la integración de los mercados regionales de electricidad, lo cual también ha mejorado la estabilidad de la red y la asequibilidad de la electricidad (REN21, 2017a: 11). No obstante, el acceso a ella no es uniforme. En 2006, las subregiones de Centroamérica y el Caribe se encontraban por debajo del promedio regional (89,52%); diez años después, estas subregiones seguían estando por debajo de dicho promedio (94,57%) (ver Gráfico 10). Según la OLADE, las posibili-

GRÁFICO 9. Acceso a la electricidad por regiones y mundo, 2016
(% de población)



Fuente: Banco Mundial, 2018. Base de datos SE4ALL.

GRÁFICO 10. Evolución del acceso a la electricidad ALC y subregiones
(% de la población)



Fuente: Banco Mundial, 2018. Base de datos SE4ALL.

dades de alcanzar el acceso universal dependen, entre otros factores, de las condiciones de dispersión de la población, migraciones y amplitud de las áreas rurales, características que, a su vez, establecen la línea de base para planificar programas de acceso a la electricidad (OLADE, 2012: 19).

Por otra parte, si se desciende un escalón en el nivel de análisis y se pone el foco en los países, se observan algunas desigualdades adicionales tras este indicador. Considerando el promedio regional de acceso a la electricidad en 2016

(94,57%), 14 países han alcanzado el acceso universal a la energía⁵. Entretanto, el mayor número de personas que permanecen sin acceso se concentraría principalmente en cinco países: Honduras, Surinam, Guyana, Nicaragua y Haití (ver Tabla 3). No obstante, para el periodo 2012-2014, Honduras y Nicaragua presentan las tasas de acceso de más rápido crecimiento. Ecuador continuó aumentando la cobertura, y las tasas de acceso de Perú y Panamá también crecieron rápidamente. Estas mejoras se vinculan a esquemas de políticas nacionales, incremento de inversiones, exigencias legales, y programas y apoyo de bancos multilaterales.

TABLA 3. Acceso a la electricidad. Países de ALC, 2016 (% de población)

% cobertura entre 94,57% - 99,94%		% de cobertura inferior a 94,57%	
Ecuador	99,94	Panamá	93,42
Venezuela	99,60	Bolivia	93,04
Colombia	99,00	Granada	92,34
El Salvador	98,62	Belice	92,21
Paraguay	98,40	Guatemala	91,78
Jamaica	98,20	Honduras	87,58
Santa Lucía	97,76	Surinam	87,18
Antigua y Barbuda	97,35	Guyana	84,24
Perú	94,85	Nicaragua	81,80
		Haití	38,69

Fuente: Banco Mundial, 2018. Base de datos SE4ALL.

Por su parte, el Banco Mundial resalta la reducción de la brecha de acceso entre zonas urbanas y rurales en la región. En 1990, el acceso en zonas urbanas era del 97,9%, mientras que en 2016 era del 99,64%. En el caso de las zonas rurales, en 1990, el acceso era del 56,4% y en 2016 del 89,89%. Sin embargo, en 2014 aún

⁵ Los países con un 100% de acceso a la electricidad en la región (2016) eran: Argentina, Bahamas, Barbados, Brasil, Chile, Cuba, Costa Rica, Dominica, México, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago, y Uruguay (Banco Mundial, 2018).

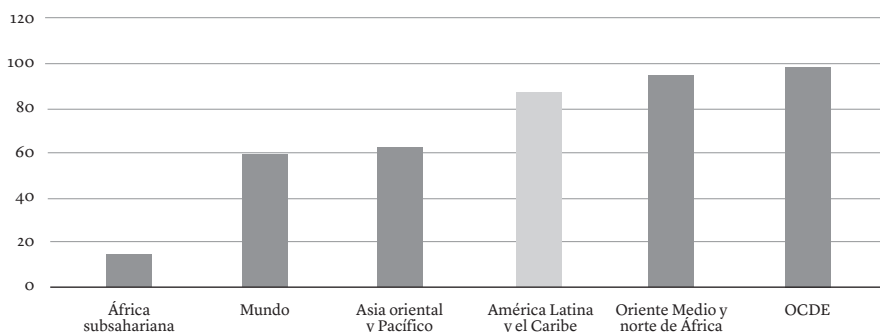
14,1 millones de personas carecían de electricidad en las zonas rurales y alrededor de 4,6 millones de habitantes en las zonas urbanas (Banco Mundial, 2017: 166).

La iniciativa SE4ALL estima que, para 2020, cerca de tres cuartas partes de los países de la región estarán en vías de alcanzar el acceso universal, y para 2030 se logrará casi un acceso universal, con Haití como el único país con una tasa de acceso inferior al 90% (IEA, IRENA, UNSD, WB, WHO, 2019: 103). En 2014, 6,9 millones de personas no tenían acceso en el Caribe, de las cuales 6,6 millones correspondían a Haití. Este país enfrenta múltiples desafíos políticos, económicos y sociales, que —al conjugarse con los desastres naturales acaecidos entre 2008 y 2012— dificultaron el avance de este indicador (Banco Mundial, 2017: 166). De esta forma, la región presenta, en términos generales, tasas de acceso en crecimiento. Sin embargo, es importante destacar que, cuanto más altos son los niveles de acceso, el crecimiento de la tasa tiende a ralentizarse, por lo cual las medidas deben mantenerse y profundizarse.

2.5. Acceso a tecnología y combustibles limpios para cocinar

En 2016, con un 87%, ALC estaba entre las regiones con mayor acceso a tecnologías limpias y eficientes para cocinar, junto con Oriente Medio y los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (ver Gráfico 11). En el periodo 2000-2014, el acceso creció del 78,1% al 86,72%, lo que representa un aumento anual de 9,3 millones de nuevos usuarios. No obstante, en 2014, 84 millones de personas todavía carecían de él (Banco Mundial, 2016).

GRÁFICO 11. Acceso a tecnología y combustibles limpios para cocina por regiones y mundo, 2016 (% de la población)



Fuente: Banco Mundial, 2018. Base de datos SE4ALL.

TABLA 4. Acceso a tecnología y combustibles limpios para cocinar en ALC, 2016 (% de población)

% acceso a cocinas limpias entre 90% y 95%	
Costa Rica	93
Chile	92
Colombia	92
Dominica	91
Jamaica	91
Rep. Dominicana	90
Surinam	90

% acceso a cocinas limpias entre 60% y 90%	
Panamá	89
El Salvador	86
Belice	85
Cuba	79
Perú	75
Guyana	74
Paraguay	66
Bolivia	64

En 2016, solo dos países (Bahamas, y San Cristóbal y Nieves) alcanzaron una tasa de acceso del 100% y once países tenían una tasa superior al 95%⁶. Las tasas de acceso de Haití y tres países centroamericanos (Guatemala, Honduras y Nicaragua) fueron inferiores al 60% (ver Tabla 4). Para el Banco Mundial (2017), los principales motores en las altas tasas de acceso suelen ser la urbanización, la sustitución de biomasa tradicional por gas licuado de petróleo (GLP), la electrificación o el incremento del uso del gas natural para consumo doméstico (caso argentino). En 2012-2014, El Salvador, Paraguay y Perú tuvieron las tasas de acceso a tecnología y combustibles limpios para cocinar con mayor crecimiento, impulsadas por programas de sustitución de estufas de leña por GLP.

La tasa de acceso a tecnología y combustibles limpios para cocinar en la subregión del Caribe fue del 67,8% en 2014, frente al 57,9% en 2000. De 14 países

% acceso a cocinas limpias inferiores al 60%	
Honduras	53
Nicaragua	52
Guatemala	45
Haití	4

Fuente: Banco Mundial, 2018.
Base de datos SE4ALL.

⁶ Antigua y Barbuda (99%), Barbados (99%), Trinidad y Tobago (99%), Argentina (98%), Uruguay (98%), Granada (97%), Santa Lucía (97%), Brasil (96%), Ecuador (96%), San Vicente y las Granadinas (96%), y Venezuela (96%).

del Caribe, 9 lograron prácticamente el acceso universal, sin embargo con los resultados más bajos se registra Haití. El uso extensivo de biomasa tradicional para cocinar en este país, además de afectar a la salud, aumenta la vulnerabilidad a la erosión y a las inundaciones (Banco Mundial, 2018).

De las metas establecidas en el ODS 7, el acceso a las tecnologías y los combustibles limpios para cocinar es la más rezagada. De mantenerse la trayectoria, 2.300 millones de personas en todo el mundo seguirían quemando madera, carbón y otros tipos de biomasa para 2030, con los consecuentes efectos para la salud de las personas por la contaminación del aire. Según el informe sobre el ODS 7 del Banco Mundial (2018), el progreso en esta meta es lento debido a la concientización del consumidor, las brechas de financiamiento, el espectro tecnológico y la falta de infraestructura para la producción y distribución de combustibles limpios. El informe también destaca que, de los 20 países que avanzaron más rápido entre 2010 y 2016, cuatro de ellos están en América Latina: Guyana, Perú, El Salvador y Paraguay (Banco Mundial, 2018).

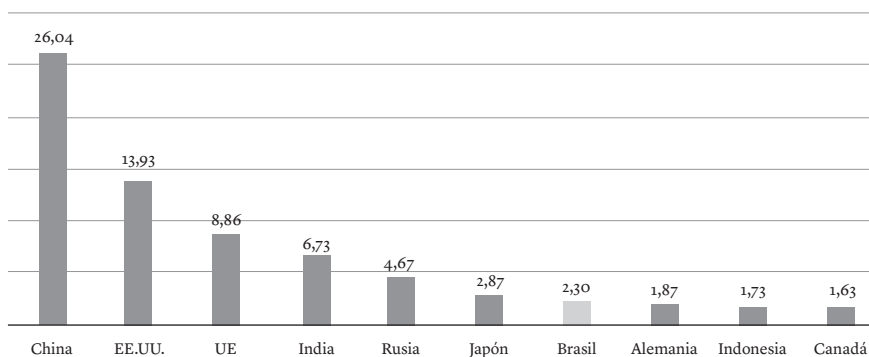
2.6. Emisiones de GEI en América Latina y el Caribe (comparativo regional y mundial)

En 2014 ALC solo contribuía con alrededor del 7% de las emisiones totales de GEI (excluidos el cambio de uso de la tierra y la silvicultura) (CAIT, 2018). En términos comparativos, las emisiones totales de la región se encontraban por debajo de China, Estados Unidos y la Unión Europea, que ocupaban los tres primeros lugares de los mayores emisores de GEI para el año 2014. Entre los diez mayores emisores estaba Brasil con 1.051 MtCO₂e (ver Gráfico 12).

Al considerar las emisiones de GEI per cápita, se observan marcadas diferencias entre países y regiones. En el caso de Estados Unidos —excluyendo el cambio del uso de la tierra y la silvicultura—, las emisiones corresponden a 20 tCO₂e per cápita, mientras que ALC presenta solo un 5,14 tCO₂e per cápita y África un 2,47 tCO₂e per cápita (ver Gráfico 13). Estas asimetrías sustentan las demandas de los países en desarrollo por un mayor compromiso de los países desarrollados en la reducción de emisiones y en el financiamiento para adaptación y mitigación.

La composición de las emisiones de GEI por sectores para ALC muestra que los tres sectores de mayor emisión son: energía con un 46%, seguido de la agricultura con un 23%, y el cambio de uso de la tierra y la silvicultura con un 18%. Esta participación, en comparación con el mundo, se asemeja en la

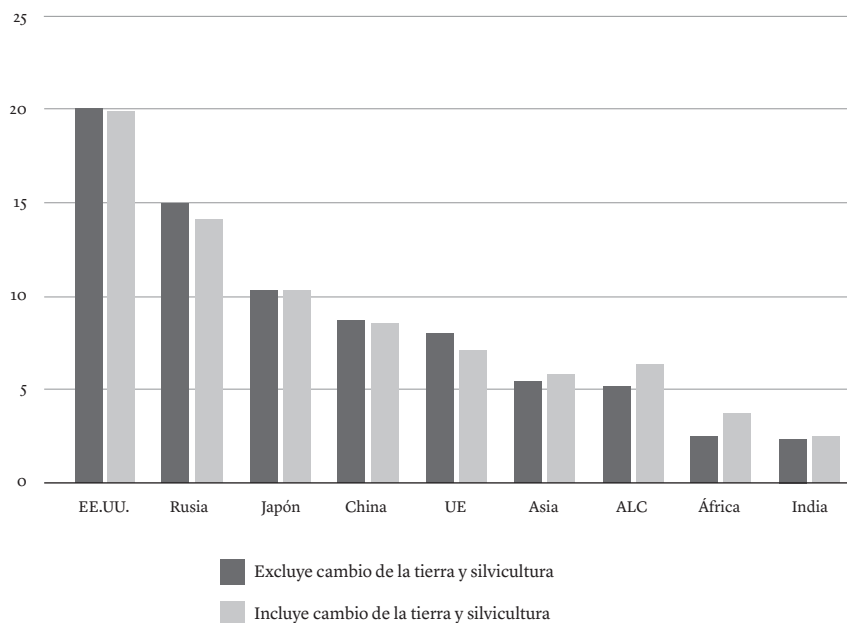
GRÁFICO 12. Mayores emisiones de GEI, 2014 (MtCO₂e)



Fuente: CAIT, 2018.

Nota: Total de emisiones GEI excluyendo el cambio del uso de la tierra y la silvicultura.

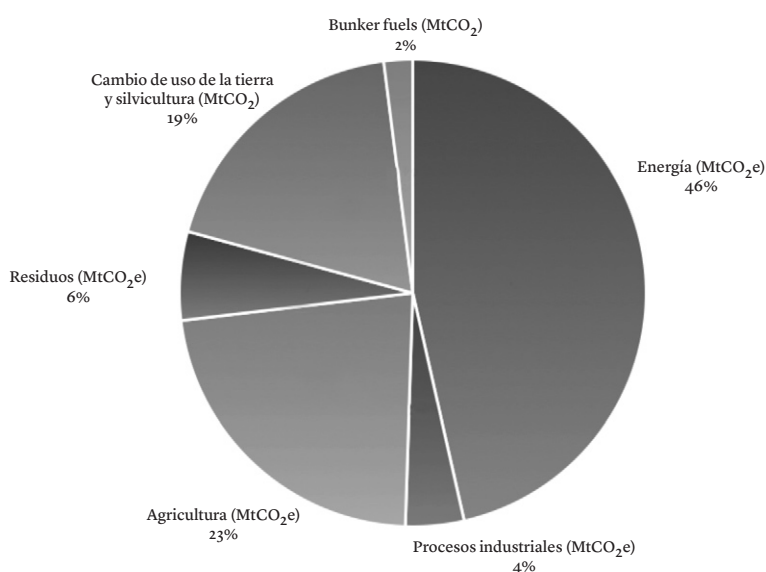
GRÁFICO 13. Emisiones de GEI para regiones y países, 2014 (tCO₂ per cápita)



Fuente: CAIT, 2018.

preponderancia del sector energético —el cual representa el 71%— pero difiere en cuanto al peso de los sectores agrícolas y el cambio de uso del suelo que, en términos del mundo, tiene una participación menor, de un 11% y un 7% respectivamente (ver Gráfico 14). Esta composición por sectores para ALC conlleva que la estrategia de descarbonización regional, además de tener en consideración el sector energético, requiera medidas dirigidas a detener la deforestación, reforestar y restaurar la tierra (Vergara, Fenhann y Schletz, 2016).

GRÁFICO 14. GEI por sectores, ALC, 2014



Fuente: CAIT, 2018.

En la región, la fuente de mayor crecimiento de los GEI en el sector de la energía es el transporte, lo que convierte las grandes zonas urbanas en uno de los ámbitos significativos para avanzar en el cumplimiento de las metas climáticas (CEPAL, 2019). En las ciudades, la mayoría de las personas se mueve en transporte público. El transporte constituye la principal demanda de combustibles fósiles, especialmente en países con mayor generación hidroeléctrica, de ahí que uno de los retos regionales para impulsar la descarbonización e impulsar el desarrollo sostenible (como se verá más adelante) sea la electrificación del transporte (Vergara, Fenhann y Schletz, 2016).

2.7. Vulnerabilidades frente al cambio climático (especialmente el Caribe)

A pesar de que ALC, en términos comparativos, contribuye menos al calentamiento global, la región está entre las más vulnerables al cambio climático, debido a factores geográficos (número de Estados insulares y zonas costeras bajas), climáticos (ubicación en la franja de huracanes y ciclones tropicales), socioeconómicos (alta dependencia a la exportación de madera, alimentos y productos pecuarios) y naturales (biodiversidad y bosques).

La vulnerabilidad de la subregión del Caribe es particular dada su exposición a fenómenos combinados: el alza del nivel del mar y sucesos climáticos extremos (huracanes y tormentas), lo que implicaría la pérdida y erosión de zonas costeras, el colapso de ecosistemas marinos (blanqueamiento de los corales), con el consecuente impacto sobre la biodiversidad, el turismo, la infraestructura costera y el desplazamiento forzado de la población (CEPAL, 2015: 57). El cambio climático conduciría también a un retroceso de los glaciares andinos. En Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, los glaciares han presentado pérdidas de área de entre un 20% y un 50%, desde finales de los años setenta. Las consecuencias del derretimiento de los glaciares afectarían a la disponibilidad de agua para la población y al sector eléctrico (CAF, 2014). Por su parte, la disminución de la humedad del suelo puede afectar a los bosques tropicales, las sequías pueden afectar a las zonas agrícolas y el aumento de las lluvias torrenciales puede provocar grandes inundaciones.

Se estima que, en un escenario de aumento de la temperatura promedio de 2,5 °C a 2050, los costos económicos del cambio climático en ALC se ubicarían entre el 1,5% y el 5% del PIB del año 2015. Sin embargo, estas estimaciones resultan conservadoras por la dificultad de incorporar las consecuencias de la pérdida de biodiversidad, los posibles efectos de los fenómenos climáticos extremos y el impacto del cambio climático en la evolución de la pobreza (recursos naturales como medios de vida) (CEPAL, 2019: 184), así como por el horizonte temporal considerado, pues, según indica el informe sobre el calentamiento global de 1,5 °C del IPCC (IPCC, 2018), de mantenerse la tendencia actual, se podría alcanzar una temperatura media de 2 °C en 2030 y con mayor probabilidad dentro de 20 años.

El Índice de Vulnerabilidad al Cambio Climático (IVCC)⁷ señala que más

⁷ El IVCC “evalúa el riesgo de exposición al cambio climático y a fenómenos extremos con respecto a la sensibilidad humana actual a esa exposición y a la capacidad del país para adaptarse a los impactos potenciales del cambio climático o aprovechar esos posibles impactos”. Esta función se traduciría en

del 50% de la población de ALC reside en países con riesgos “altos” o “extremos” y solo un grupo reducido de países estarían en una escala de riesgo “bajo” (ver Tabla 5). Asimismo, los países que enfrentan riesgos altos o extremos de vulnerabilidad climática generan cerca de la mitad del PIB regional. Los países del Caribe y los países dependientes de la agricultura, como los de Centroamérica, con niveles relativamente altos de exposición, presentan los riesgos de vulnerabilidad más extremos. En el Caribe, Haití es el país con mayores riesgos de vulnerabilidad al cambio climático; en Centroamérica, Guatemala; en Sudamérica, Paraguay y Bolivia. Muchos de los países que presentan los mayores riesgos de capacidad adaptativa en la región también son los que registran los menores índices de PIB per cápita, por lo que una crisis climática tendría consecuencias severas en su capacidad de resiliencia, reducción de la pobreza y crecimiento económico. Adicionalmente, el 48% de las ciudades capitales de la región se ubican en la categoría de “ciudades en riesgo extremo” del IVCC a razón de su ubicación, concentración de la población y los activos dispuestos en ellas (CAF, 2014: 15). El cambio climático es un hecho global y, como tal, requiere de las acciones de mitigación y adaptación de todos los países.

En la Tabla 5 se han recogido los resultados de los índices de vulnerabilidad y exposición al cambio climático de la región de ALC que elaboró la CAF (2014) con la intención de mostrar que, en la vulnerabilidad al cambio climático, además de incidir las variables geográficas y climáticas, también aportan un peso importante los aspectos socioeconómicos y de institucionalidad, los cuales determinan la capacidad de respuesta y adaptación de la sociedad y pueden incidir en cierta forma en el grado de vulnerabilidad de un país determinado. En el caso de Jamaica, por ejemplo, se observa cómo el índice de exposición la ubica en el primer lugar con riesgo “extremo” pero, una vez considerados conjuntamente los índices de sensibilidad y de adaptación, la posición se modifica al séptimo lugar, que si bien la mantiene en una categoría de riesgo “extremo”, supone un radio de acción y mejora significativo. La capacidad de adaptación es importante en términos de vulnerabilidad, y puede fortalecerse por medio de ingeniería política y esquemas de cooperación intrarregional e internacional.

la siguiente relación: Vulnerabilidad = (exposición + sensibilidad) - capacidad adaptativa. Está compuesto por tres índices: “Índice de exposición (50%); Índice de sensibilidad (25%), e Índice de capacidad adaptativa (25%)”. Se presentan en una escala de 0-10, y los valores cercanos a 0 son los de mayor riesgo. Se divide en cuatro categorías de riesgo: “riesgo extremo (0-2,5); riesgo alto (>2,5-5); riesgo moderado (>5-7,5); riesgo bajo (>7,5-10)” (CAF, 2014: 5).

TABLA 5. Índice de vulnerabilidad y exposición al cambio climático en ALC

Índice de vulnerabilidad al cambio climático				Índice de exposición		
País	Posición	Puntaje	Categoría de riesgo	Posición	Puntaje	Categoría de riesgo
Haití	1	0,58	Extremo	5	2,14	Extremo
Guatemala	2	0,75	Extremo	4	1,66	Extremo
El Salvador	3	0,79	Extremo	9	2,68	Alto
Honduras	4	0,92	Extremo	10	2,73	Alto
Rep. Dominicana	5	1,01	Extremo	6	2,28	Extremo
Nicaragua	6	1,19	Extremo	15	3,81	Alto
Jamaica	7	1,50	Extremo	1	0,84	Extremo
Paraguay	8	1,58	Extremo	16	4,30	Alto
Belice	9	2,25	Extremo	13	3,56	Alto
Bolivia	10	2,48	Extremo	22	6,00	Medio
Venezuela	11	3,64	Alto	17	5,07	Medio
Ecuador	12	3,76	Alto	21	5,82	Medio
Dominica	13	3,85	Alto	2	1,24	Extremo
Cuba	14	3,90	Alto	3	1,39	Extremo
Guyana	15	4,23	Alto	27	7,58	Bajo
Colombia	16	4,30	Alto	20	5,41	Medio
México	17	4,47	Alto	12	3,35	Alto
Perú	18	4,98	Alto	23	6,69	Medio
Panamá	19	5,57	Medio	19	5,26	Medio
Antigua y Barbuda	20	5,64	Medio	11	3,16	Alto
Brasil	21	5,77	Medio	18	5,11	Medio
Surinam	22	5,85	Medio	28	7,99	Bajo
San Cristóbal y Nieves	23	6,24	Medio	7	2,36	Extremo
Argentina	24	6,66	Medio	26	7,32	Medio
Trinidad y Tobago	25	7,22	Medio	24	7,02	Medio
Costa Rica	26	7,70	Bajo	14	3,70	Alto
Santa Lucía	27	8,25	Bajo	30	8,70	Bajo
Uruguay	28	8,33	Bajo	25	7,27	Medio
Bahamas	29	8,68	Bajo	8	2,50	Extremo
Chile	30	9,54	Bajo	29	8,57	Bajo
Granada	31	9,58	Bajo	32	9,79	Bajo
San Vicente y las Granadinas	32	9,63	Bajo	33	9,85	Bajo
Barbados	33	9,77	Bajo	31	9,07	Bajo

Fuente: CAF, 2014.

3. Factores y medios para la implementación de la Agenda 2030 y del Acuerdo de París

3.1. Marco político y regulatorio para la transición energética y el combate al cambio climático: incentivos

El informe sobre los Indicadores Regulatorios para la Energía Sostenible (RISE, por sus siglas en inglés)⁸ de 2018 muestra que el avance en las metas de energía sostenible suele ir precedido por el fortalecimiento de entornos normativos y reglamentarios, y que esta política puede a menudo facilitar también la movilización de recursos financieros (ESMAP, 2018: 2). Entre 2010 y 2017 se generó un importante aumento en el número de países que han adoptado marcos políticos y regulatorios para promover la energía sostenible. En 2010, se identificaban solo 17 países, en su mayoría miembros de la OCDE, mientras que en 2017 el número se incrementó a 59, incluidos países emergentes y en desarrollo. Aun cuando el desempeño es diferente en cada país, en términos generales hay buenos resultados para todas las regiones y grupos de ingresos (ESMAP, 2018: 12).

Por su parte, el ritmo de mejora ha sido constante desde 2010, con una media de más de 2 puntos. En 2017 la puntuación media mundial era de 58 (categoría amarilla), es decir, un poco más de la mitad de los países había iniciado esfuerzos para establecer marcos regulatorios fortalecidos. Sin embargo, con este ritmo de mejora, el promedio mundial no alcanzaría la categoría verde (entorno político y reglamentario relativamente maduro) hasta 2025, lo que reduciría el tiempo para la acción y, en consecuencia, pondría en riesgo los objetivos de la Agenda 2030 y del Acuerdo de París (ESMAP, 2018: 13).

En 2017, la puntuación media global no superaba los 50 puntos (categoría amarilla) en ninguna de las dimensiones de la energía sostenible —acceso a la energía, eficiencia energética y energía renovable—, lo que sugiere que hay un margen considerable para mejorar el marco normativo y reglamentario. Por su parte, ALC, con un promedio del 57,66%, se encontraría también en la categoría

⁸ RISE es un inventario de políticas y regulaciones vinculadas al logro del ODS 7 de 133 países para el período 2010-2017, que desarrolló el Banco Mundial con la plataforma Energy Sector Management Assistance Program (ESMAP). Los indicadores RISE tienen una puntuación que va de 0 a 100, con el mismo peso para determinar el promedio de tres áreas: acceso universal, energía renovable y eficiencia energética. Se basa en un sistema de “semáforo”, a partir del cual se establecen tres categorías: a) verde (67-100): entorno político y reglamentario relativamente maduro; b) amarilla (34-66): se han comenzado a hacer serios esfuerzos para desarrollar un marco político y reglamentario, y c) roja (0-33): se encuentra en una fase muy temprana en cuanto a la adopción de políticas y reglamentaciones (ESMAP, 2018).

TABLA 6. Indicadores regulatorios para la energía sostenible, ALC (2018)

Países	Acceso a la electricidad	Eficiencia energética	Energía renovable	Promedio
Argentina	100	34,08	59	64,36
Bolivia	100	31,92	50,57	60,83
Brasil	100	51,77	70,86	74,21
Colombia	100	37,46	43,57	60,34
Costa Rica	100	32	51,71	61,24
Ecuador	100	47,92	35,57	61,16
El Salvador	100	18,38	50,43	56,27
Guatemala	66,75	28,85	49,29	48,29
Haití	34,75	13,85	13,86	20,82
Honduras	52,13	12,31	39,29	34,57
Jamaica	100	47,23	54,29	67,17
México	100	68,62	68,71	79,11
Nicaragua	66,75	31,46	48,57	48,93
Panamá	100	52,15	55	69,05
Paraguay	100	25,69	38,43	54,71
Perú	100	32,15	51,86	61,34
Rep. Dominicana	100	26,38	59,14	61,84
Uruguay	100	62,69	56	72,9
Venezuela	100	26,31	19,14	48,48
Mundo	49	44	50	47,67

Fuente: ESMAP, 2018.

Nota: El sistema de “semáforo” se corresponde como sigue: verde=gris claro; amarillo=gris medio; rojo=gris oscuro.

amarilla. Cada región tiene al menos tres países con desempeño en la zona verde. En ALC, México, Brasil y Uruguay ocupaban esta posición en 2017 (ver Tabla 6) (ESMAP, 2018: 13-18).

Las políticas de apoyo a las energías renovables y la eficiencia energética (sin considerar los países de la OCDE) se centran principalmente en el sector de la electricidad, a pesar de que el 80% del consumo de energía corresponde a cale-

facción, refrigeración y transporte (ESMAP, 2018: 11). Para REN21 (2019a), la falta de políticas ambiciosas y sostenidas para impulsar la descarbonización en los sectores de la calefacción, refrigeración y transporte reduce las posibilidades de los países de maximizar los beneficios de la transición para su población. En cuanto a combustibles y tecnología limpia para cocinar, aún queda mucho por mejorar, en especial con respecto a la capacidad institucional, la planificación y los incentivos financieros. El informe de los RISE concluye que las políticas por sí solas no son suficientes para obtener resultados; también es necesaria una capacidad institucional que asegure y facilite la aplicación efectiva de los marcos normativos (ESMAP, 2018: 11).

3.2. Las políticas energética y climática: ¿políticas de gobierno o de Estado?

Las políticas de apoyo a las energías renovables pueden implementarse de diferentes maneras a nivel nacional y subnacional, y bajo diferentes esquemas. No obstante, al margen del marco regulatorio adoptado, la transparencia y la estabilidad son características fundamentales (REN21, 2019).

Las políticas energéticas y climáticas, dadas sus consecuencias en el desarrollo económico y social, y el horizonte temporal necesario para su implementación, requieren concebirse como políticas de Estado. Para ello, es necesario que se construyan a partir de consensos sólidos que representen un pacto social y por el planeta, guiadas por un objetivo colectivo compartido y de largo plazo. Nuevos gobiernos pueden mejorar la ambición climática, pero no disminuirla, favoreciendo así la continuidad y estabilidad de las políticas.

Además de la continuidad, el informe REN21 recomienda que las políticas adopten un enfoque sistémico. Esto implica ir más allá de los límites de una sola red eléctrica, país, ciudad o sector, y vincularse con un desarrollo industrial que permita conformar una industria de energía renovable sólida, en torno a la que se construyan habilidades y se cree valor a nivel local (REN21, 2017a: 19). Por su parte, IRENA (2018) recomienda que los marcos políticos adopten un enfoque intersectorial, considerando medidas que estimulen la infraestructura de apoyo, la generación distribuida, el equilibrio de la oferta y la demanda y la eficiencia energética (IRENA, 2018).

La lucha contra el cambio climático ha dado un importante impulso al desarrollo de políticas de energía sostenible. Como puede observarse, la mayoría de los países de ALC han adquirido objetivos para promover la energía renovable vinculados a las contribuciones nacionales determinadas (NDC, por sus siglas en

inglés) presentadas en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (ver Tabla 7 en página siguiente).

No obstante, las políticas actuales de desarrollo energético de ALC resultan insuficientes para alcanzar las metas de reducción planteadas en las NDC. OLADE señala que —una vez realizado el ejercicio de prospectiva a 2030— los porcentajes de reducción de emisiones resultan ser modestos y por debajo de las metas planteadas para todas las subregiones, por lo cual recomienda el desarrollo de políticas que incrementen la participación de las energías renovables en la oferta total de energía, así como la eficiencia energética (OLADE, 2018). Adicionalmente, es importante destacar que, en los escenarios que plantea el informe sobre el calentamiento global de 1,5 °C (IPCC, 2018), las NDC deberían revisarse para asegurar una mayor ambición en la reducción de emisiones.

Otros mecanismos que han empleado los países han sido los planes de descarbonización y las estrategias a largo plazo (previstas en el Acuerdo de París). En 2016, México presentó su estrategia a largo plazo ante la secretaría de la Convención Marco, en la cual plantea una reducción del 50% de GEI para el año 2050 en comparación con el año 2000 (UNFCCC, 2019). Por su parte, Costa Rica presentó en febrero de 2019 su Plan de Descarbonización 2018-2050, el cual establece una hoja de ruta para ser “una economía emisiones netas cero en el 2050” (Presidencia de la República de Costa Rica, 2019). De igual manera, en junio de 2019, Chile anunció el inicio de un proceso de descarbonización para el cese de operaciones de todas las centrales eléctricas a carbón antes de 2040 (Comisión Nacional de Energía, 2019).

Una de las características del actual proceso de transición es el involucramiento y liderazgo que presentan algunas ciudades. De esta forma, diez ciudades de América Latina, como parte de la iniciativa C40⁹, acordaron en junio de 2019 establecer objetivos para alcanzar las emisiones netas cero para 2050 a partir de la reducción de emisiones provenientes del transporte, edificaciones, energía y gestión de residuos (C40, 2019). Para cumplir con los objetivos de reducción de carbono, también se emplean mecanismos más específicos como los impuestos sobre el carbono y la eliminación de los subsidios a los combustibles fósiles. En 2018, cuatro países de la región han implementado impuestos nacionales sobre el carbono (Argentina, Chile, Colombia y México) (REN21, 2019b). De acuerdo

⁹ C40 es una red de ciudades comprometidas con la lucha contra el cambio climático que conecta a 94 de las mayores ciudades del mundo. Las ciudades de América Latina que se han comprometido a establecer objetivos de reducción de emisiones son Buenos Aires, Ciudad de México, Curitiba, Guadalajara, Lima, Medellín, Quito, Río de Janeiro, Salvador y São Paulo (C40, 2019).

Tabla 7. Objetivos y políticas de energías renovables en ALC

País	Objetivo de energías renovables	Energías renovables en INDC o NDC	Políticas regulatorias		Incentivos fiscales y financiación pública	
			Tarifa de alimentación / pago de la prima	Subastas	Reducción de las ventas, energía, CO ₂ , IVA u otros impuestos	Inversión pública, préstamos, subvenciones, subsidios de capital o reembolsos
Altos ingresos						
Antigua y Barbuda	P					
Bahamas	P					
Barbados	P	•			•	•
Chile	P	•		•	•	•
San Cristóbal y Nieves						
Trinidad y Tobago	P	•			•	
Uruguay		•			•	•
Ingreso medio-alto						
Argentina	P	•	•	◦	•	•
Belice	P	•		•		
Brasil	E, P	•		◦	•	•
Colombia	P				•	•
Costa Rica	P	•	•	•	•	
Cuba	P					
Dominica	P					

Dominica										
Ecuador	P	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Granada	E, P	•								
Guyana	E, P	•								
Jamaica	E, P	•								
México	P, HC									•
Panamá	E	•	•	•	•	•	•	•	•	
Paraguay	P	•								
Perú	E, P	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Rep. Dominicana	P	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Santa Lucía	P	•								•
San Vicente y las Granadinas	P	•								
Surinam		•								
Venezuela	P									
Renta media-baja										
Bolivia	P	•	•	•	•	•	•	•	•	•
El Salvador		•								•
Guatemala	E, P	•								•
Honduras	P	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Nicaragua	P		•	•	•	•	•	•	•	•
Renta baja										
Haití	P	•								•

Fuente: REN21, 2019b.

• : Política nacional existente o marco de licitación (podría incluir subnacional) / ○ : Licitación nacional celebrada en 2018
E: Energía (final o primaria) / P: Electricidad / HC: Calefacción o refrigeración

con el informe REN21, el monto mundial estimado de subsidios a los combustibles fósiles en 2017 ascendió a 300.000 millones de dólares, lo que representa un aumento del 11% con referencia a 2016 (REN21, 2019a).

El diseño y la aprobación de planes de descarbonización y estrategias a largo plazo son una oportunidad para alinear la planificación del sector energético con los objetivos de la lucha contra el cambio climático, que solo podrá ser verdaderamente aprovechada si se establecen objetivos ambiciosos (en tiempo y escala), basados en una visión sistémica, que privilegie la inclusión social y el debate científico sobre las alternativas nacionales de desarrollo sostenible.

3.3. Cambios en las políticas energéticas de Argentina, Brasil y México

Argentina, Brasil y México están entre los países de la región que alcanzaron una mayor atracción de inversión en energías renovables. Estos países —que han tenido importantes reformas y nuevos planes en el sector energético que promueven la penetración de energías renovables y la lucha contra el cambio climático— se encuentran al mismo tiempo en procesos de transición política, que conllevan una valoración interna de los beneficios que podría dar continuidad a las políticas que favorecen los objetivos climáticos y sociales.

En el caso de México, la reforma energética de 2013 impulsó la transición energética mediante la promoción de las energías limpias y el logro de objetivos en la lucha contra el cambio climático que se han traducido en leyes —Ley de la Industria Eléctrica, Ley de Energía Geotérmica y Ley de Transición Energética— y programas —la Estrategia de Transición para Promover el Uso de Tecnologías y Combustibles más Limpios y el Programa Especial de la Transición Energética—, que establecen objetivos de incremento de la participación de energías renovables en el *mix* de generación eléctrica entre 2018 y 2024. También ha sido el marco para la realización de subastas con compromisos de inversión de más de 6.000 millones de dólares y un aumento de nueva capacidad a instalar de renovables (principalmente solar y eólica) por más de 5.000 MW (REN21, 2017a: 2).

En cuanto a Brasil, en 2014 las centrales hidroeléctricas representaron el 66% del total de generación eléctrica. La preocupación por las sequías extremas impulsa el diseño de estrategias para diversificar su *mix* eléctrico. Solo el 20% de la capacidad de energía corresponde a fuentes de combustibles fósiles, con un aumento de la proporción de gas natural, capacidad eólica y, en menor medida, energía solar (IRENA, 2016: 47). A finales de 2008, el Programa de Incentivos para Fuentes Alternativas de Energía (PROINFA) se substituyó por un proceso de

subastas de acuerdos de compra de energía para nuevos proyectos de energía renovable. Este sistema ha impulsado el desarrollo de la energía eólica en Brasil, cuya capacidad instalada pasó de 606 MW en 2009 a 5 GW a finales de 2014. Ese mismo año, el gobierno llevó a cabo subastas para un total de 4 GW para diferentes energías renovables, entre las que se incluyó por primera vez la solar. Este sistema también se ha vinculado a zonas rurales a través del programa Luz para Todos. Asimismo, la política industrial y sus requisitos de contenido local —necesarios para recibir financiamiento del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES)— han impulsado cadenas de valor locales en las tecnologías de energía eólica (IRENA, 2016: 62).

Argentina es el mayor productor de gas natural de América del Sur pero, ante la caída de producción, enfrenta desafíos para satisfacer su demanda energética (IRENA, 2016: 46). A pesar de que Argentina cuenta con importantes potenciales en energía eólica y solar, su desarrollo ha sido limitado, ante el predominio en su *mix* energético de los combustibles fósiles (64%) y de las grandes centrales hidroeléctricas (30%). Tras la adopción de la ley de energías renovables a finales de 2015 y de su reglamento en 2016, que establece metas para el incremento de las energías renovables para 2025 (IRENA, 2016: 66), se desarrollaron subastas de energía renovable a partir de 2016 bajo el programa Renovar que adjudicaron una capacidad de 4.466 MW de generación renovable por valor de 7.000 millones de dólares (Risatti, 2018).

Para cosechar los beneficios de estas políticas se requiere continuidad en el tiempo, así como concentrar el dispositivo estatal en acciones que, en su conjunto, fortalezcan la transición. Las políticas orientadas al desarrollo de infraestructura para la explotación y transformación de combustibles fósiles convencionales o no convencionales diluyen los esfuerzos de transición, generando por una parte un “efecto cerrojo” vinculado a la recuperación de inversiones que desaceleran la posibilidad de transitar hacia un sistema energético basado en energías renovables y, por otra, incrementando los riesgos financieros asociados al cambio climático y retrasando las oportunidades de desarrollo social y económico que se pueden derivar del proceso de transformación.

La elección del instrumento de política varía en función de las condiciones macroeconómicas de los países, la estructura del sector energético y la disponibilidad de recursos; sin embargo, es necesario poner en perspectiva el costo, y los riesgos sociales y ambientales de impulsar procesos que terminen por afectar a la red sistémica que soporta el desarrollo de la sociedad en el planeta.

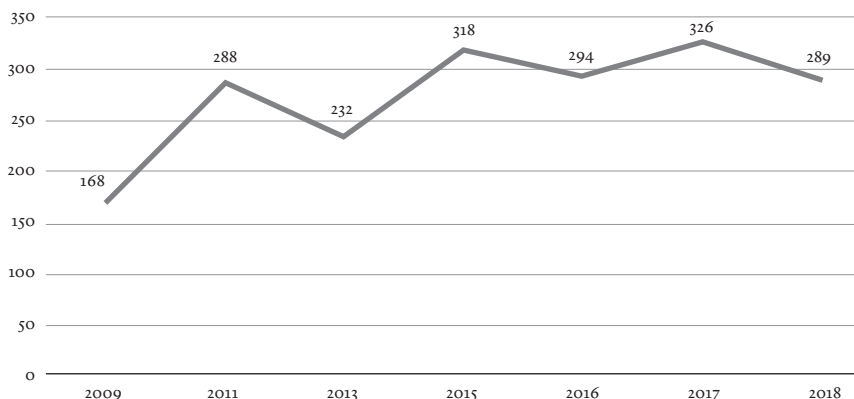
3.4. Importancia de los flujos financieros públicos y privados

Los flujos financieros tienen un papel clave para el cumplimiento de los objetivos climáticos del Acuerdo de París (COP21) y para acelerar la transición hacia una economía sostenible baja en carbono. De ahí que el propio texto del acuerdo establezca entre sus objetivos (artículo 2c): “situar los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero” (Naciones Unidas, 2015a: 24).

En 2018, la inversión mundial en energía y combustibles renovables (excluida la hidroelectricidad de más de 50 MW) ascendió a 288.900 millones de dólares, un 11% menor que los 326.300 millones de dólares invertidos en 2017. Sin embargo, el hecho de que 2018 sea el noveno año consecutivo en que la inversión superó los 230.000 millones de dólares y el quinto en el que superó los 280.000 millones de dólares muestra cómo cada vez más este sector marca una constante (ver Gráfico 15). Además, en 2018, se invirtieron 16.000 millones de dólares en grandes proyectos hidroeléctricos, en comparación con los 40.000 millones de dólares de 2017 (REN21, 2019b: 30).

En 2018, la inversión en eficiencia energética se estancó por segundo año consecutivo con 240.000 millones de dólares, impulsada por un descenso del 2% en el sector edificios. En energías renovables se redujo en un 1%, impulsada fundamentalmente por los menores incentivos en energía solar fotovoltaica en

GRÁFICO 15. Evolución de la inversión mundial en energía y combustibles renovables excluida la hidroelectricidad de más de 50 MW (miles de millones de dólares)



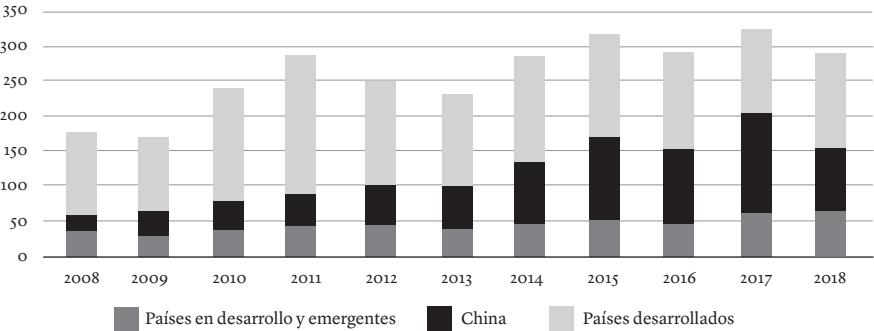
Fuente: REN21, 2019b.

China. Sin considerar este país, las renovables aumentaron un 5% en el resto del mundo. Para alcanzar los objetivos a largo plazo del escenario de desarrollo sostenible, la inversión con bajas emisiones de carbono debería crecer el doble para 2030, lo cual requiere un importante compromiso público y privado (IEA, 2019b).

Por su parte, la inversión total en capacidad de energía renovable superó en cerca de tres veces la cantidad invertida en nueva generación con carbón y gas juntos. El monto destinado a la nueva capacidad de energía renovable fue de 272.300 millones de dólares (excluidas las grandes centrales hidroeléctricas), mientras que la nueva capacidad de generación a partir de carbón y gas recibió 95.000 millones de dólares. La inversión en energías renovables siguió centrándose en la energía solar, que alcanzó los 139.700 millones de dólares en 2018. En un segundo lugar, la energía eólica aumentó un 2% en 2018, hasta alcanzar los 134.100 millones de dólares (UNEP, 2019).

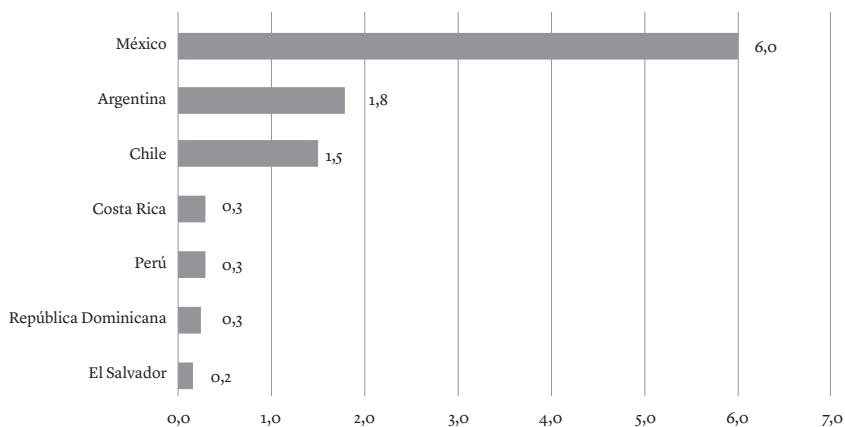
China, con el 32% del total mundial, fue por noveno año consecutivo el mayor destino de inversión renovable, seguida por Europa con un 21%, Estados Unidos con un 17% y Asia-Oceanía con un 15% (sin incluir China e India). Las proporciones más pequeñas se observaron en India con un 5%; Oriente Medio y África con un 5%; las Américas con un 3% (sin incluir a Brasil y Estados Unidos), y Brasil con un 1%. Sin considerar a China, la inversión en energía renovable en el mundo en desarrollo aumentó el 6% (61.600 millones de dólares), lo cual constituye un récord (UNEP, 2019). El mayor porcentaje de inversión en energías renovables corresponde a las economías en desarrollo y emergentes con un 53% de la inversión total (ver Gráfico 16) (REN21, 2019b: 30).

GRÁFICO 16. Nuevas inversiones globales en energía y combustibles renovables en países desarrollados, emergentes y en desarrollo 2008-2018
(miles de millones de dólares)



Fuente: REN21, 2019b.

GRÁFICO 17. Inversiones en energías renovables en ALC por país, excluido Brasil, 2017 (miles de millones de dólares)



Fuente: Frankfurt School-UNEP Centre/BNEF, 2018.

En 2017, los países que concentraban las mayores inversiones en energías renovables en ALC (excluido Brasil) eran México, Argentina, Chile, Perú, El Salvador y República Dominicana (ver Gráfico 17). En el caso de los tres primeros, México alcanzó la cifra récord de 6.000 millones de dólares de inversión en energía renovable en 2017, lo que representa un aumento del 810% con respecto al año anterior. En Argentina, la inversión se multiplicó por casi nueve, hasta alcanzar los 1.800 millones de dólares. Chile continuó siendo un mercado muy activo, con un aumento de la inversión del 55% en 2017 hasta alcanzar los 1.500 millones de dólares (Frankfurt School-UNEP Centre/BNEF, 2018: 30). REN21 (2019b) registra en 2018 una disminución de la inversión tanto en Chile (-41%, a 1.200 millones de dólares) como en México (-38%, a 3.700 millones de dólares).

De acuerdo con la CEPAL, uno de los sectores de mayor inversión extranjera directa (IED) en ALC en 2018 fue el de las energías renovables. Entre 2005 y 2017, la participación de las empresas europeas en este sector aumentó desde el 3% hasta el 18% de la cartera total de inversiones (CEPAL, 2018a). Por otra parte, los anuncios de inversión de empresas chinas en energías renovables pasaron de ser nulos antes de 2010 a representar el 5% del monto que anunció China para la región entre 2011 y 2016 (CEPAL, 2018b: 55). Las energías no convencionales registraron un crecimiento de la capacidad instalada de un 8% (por encima de la media global) durante la última década. Este crecimiento se ha generado incluso sin la

presencia de subsidios y bajo ciertas condiciones favorables como los regímenes de viento, número de horas de sol al año y almacenamiento de respaldo en represas (BID, 2016: 14).

Finalmente, las instituciones financieras públicas de ALC —tanto la banca nacional como la banca multilateral para el desarrollo— han sido claves para la inversión en renovables. En 2015, estas instituciones concentraron un tercio de la financiación de nuevos proyectos de energía renovable en la región. La banca nacional ha permitido promover el desarrollo de los mercados internos (Chile, Honduras, Nicaragua, México) o la creación de cadenas de valor locales (Brasil, Uruguay), vinculadas a políticas de contenido nacional y préstamos subvencionados para proyectos de investigación, desarrollo e innovación. Los bancos multilaterales de desarrollo han establecido líneas de crédito específicas (Fondo para el Desarrollo de la Energía Geotérmica) o han apoyado mercados fuera de la red (Nicaragua, Bolivia y Argentina) (IRENA, 2016: 17-18).

3.5. Cooperación internacional

La cooperación internacional es un instrumento importante para la implementación de la Agenda 2030 y el Acuerdo de París, más que por la cantidad de recursos financieros que pueda movilizar en sí misma, por la masa crítica y la red de expertos, desarrollo e investigación que se pueden suscitar en torno a ella.

Para que la cooperación internacional pueda generar el efecto multiplicador esperado, es necesaria una aproximación al criterio de asignación que vaya más allá de la clasificación tradicional de los países según su Producto Interior Bruto (PIB) per cápita, que dificulta a los países de renta media en ALC acceder a los programas de cooperación internacional que promueven los países desarrollados, y dar cabida a esquemas más amplios como el del “desarrollo en transición”¹⁰, que permitan aumentar la gama posible de esquemas de cooperación, incorporando regiones especialmente vulnerables al cambio climático, como los países del Caribe, y potenciando el proceso de transición en los países que avanzan en este sentido, sin que su situación de renta sea una limitante.

¹⁰ El “desarrollo en transición” es una propuesta conjunta de la CEPAL y del Centro de Desarrollo de la OCDE para sustituir la graduación por la “gradación” en el desarrollo, a fin de expresar una concepción del desarrollo basada en el proceso y no en una sucesión de etapas. Esto implicaría sustituir la tradicional referencia de “rentas per cápita por una taxonomía multidimensional del desarrollo que identifique los retos disímiles que afrontan los países, y que contribuya a guiar las políticas de cooperación” (CEPAL/OCDE, 2018; Tezanos Vázquez, 2019).

También resulta necesario analizar qué tipo de cooperación es la que se requiere para impulsar el cumplimiento del Acuerdo de París y la implementación del ODS 7 sobre acceso a energía sostenible y los ODS vinculados con él, como el ODS 9 (Desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación), el ODS 11 (Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles) y el ODS 12 (Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles). Desde la perspectiva de este trabajo, se trata de una cooperación técnica enfocada en la innovación —y no solo en la transferencia de tecnología, sino también en la creación de capacidades—, que apoye la transición hacia energías renovables en perspectiva con la transición digital, valiéndose del talento humano y de las potencialidades y prioridades nacionales.

Asimismo, las características del sector energético de ALC convocan a un fortalecimiento de las estrategias de cooperación Sur-Sur y triangular. En la actualidad existen diferentes mecanismos que promueven la cooperación en el marco de la Agenda 2030 para la región desde los órganos subsidiarios de Naciones Unidas, como CEPAL y PNUMA. Sin embargo, es importante que estos mecanismos —así como la cooperación de los bloques extrarregionales— creen puentes que promuevan y faciliten la cooperación entre los países de la región, para generar masa crítica y experiencias que fortalecen la integración regional.

Finalmente, como se ha planteado en las negociaciones climáticas, para la región es fundamental que, en función del principio de las responsabilidades compartidas pero diferenciadas, los países desarrollados dispongan el 0,7% de su Producto Nacional Bruto (PNB) a la ayuda oficial para el desarrollo (AOD). Asimismo, es importante incorporar la multiplicidad de actores en el marco de la cooperación incluyendo a las organizaciones no gubernamentales, el sector privado, la academia y los gobiernos locales (CEPAL, 2019: 223).

4. Descarbonización de la matriz energética latinoamericana a 2050: contribuciones de la región al combate contra el cambio climático

4.1. El papel de los gobiernos, las empresas nacionales y extranjeras, y la sociedad civil organizada

La Agenda 2030 puede considerarse un “espacio político” donde coinciden y entran en disputa intereses de diversos actores que, en lugar de hacerse a un lado, deben

involucrarse para la construcción de consensos que permitan la consecución de los objetivos en términos “locales”, es decir, en perspectiva de países, regiones y ciudades. En este espacio político, y en especial en el caso del desarrollo energético sostenible, los gobiernos tienen un papel central en la definición de metas claras que permitan lograr los objetivos del Acuerdo de París y el ODS 7 de la Agenda 2030, en consonancia con los criterios definidos nacionalmente bajo la concepción de la transición justa. Las empresas nacionales y extranjeras son el motor que permite avanzar en la implementación de estos objetivos: en algunos casos actuarán como coadyuvantes y, en otros, en contradicción. Sin embargo, el proceso de transición les compete e implica. Por su parte, la sociedad civil, la academia y los científicos son monitores y partícipes para asegurar el equilibrio entre lo necesario y lo urgente, en términos de una transición justa hacia una economía baja en carbono.

La transición energética requiere importantes flujos financieros que, como se ha observado, provienen del sector público y privado. Si bien en ALC el sector público ha desempeñado un papel clave para asegurar el financiamiento, también es cierto que, en el escenario que plantea el informe sobre el calentamiento global de 1,5°C (IPCC, 2018), los esfuerzos de financiamiento deberán ser mayores e incluirán cada vez más al sector privado. De hecho, el sector de la inversión sostenible viene creciendo en términos globales, y la conexión entre la inversión de impacto y los ODS —así como entre el riesgo financiero y el cambio climático— empieza a formar parte de los informes que alimentan la toma de decisiones financieras. Las empresas tienen la responsabilidad de fijar objetivos de sostenibilidad e indicadores para su seguimiento, así como de contribuir al ODS 12 vinculado a la promoción de un consumo y producción sostenibles.

De acuerdo con la CEPAL, las alianzas público-privadas tienen una larga trayectoria en la región, especialmente en el desarrollo de infraestructura de energía y transportes. En el marco de la Agenda 2030, también adquieren protagonismo en la reducción y manejo de riesgos, prevención de desastres, mitigación y adaptación al cambio climático y en el enfoque integral sobre ciudades, infraestructura y energía resilientes (CEPAL, 2018c: 121).

4.2. Integración regional y actualización de los mecanismos regionales de coordinación

Las barreras y oportunidades de la integración energética se han discutido ampliamente en la región durante décadas. En el centro de la discusión se debaten posiciones diferentes sobre los niveles de soberanía e independencia energética que sería posible ceder o compartir para incrementar la integración. Sin embargo,

una discusión política centrada en las ventajas de la integración energética regional para el proceso de transición hacia una economía baja en carbono todavía requiere profundización.

La integración energética regional permite aprovechar los abundantes recursos energéticos, heterogéneamente distribuidos; reduce los precios de venta de electricidad al por mayor; genera economías de escala y polos de desarrollo económico; amplía la demanda y proporciona la energía de respaldo necesaria para la potencia renovable, considerando diferentes husos horarios y picos de energía. Sin embargo, la integración requiere un despliegue político fundamental para su consecución, que parte de la definición de acuerdos regionales con objetivos a largo plazo hasta el establecimiento de hojas de ruta, elaboración de una planificación regional, canalización de flujos de inversión, armonización normativa y definición de una institucionalidad para soportar su implementación técnica.

Si bien el objetivo de una integración regional no se ha alcanzado aún, ciertamente se cuenta con experiencias y proyectos bilaterales y subregionales destacados. El informe del BID (2016) sobre oportunidades y desafíos del sector energético señala, entre ellos, al Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC)¹¹, que conforman un mercado, un regulador y un operador subregionales, con una línea de transmisión de alto voltaje en 230 kilovoltios (kW) y 1.800 km. También destaca el Sistema de Interconexión Eléctrica Andina (SINEA), que busca interconectar a Colombia con Chile a través de Ecuador y Perú. Asimismo, el BID ha identificado otras posibles conexiones: Panamá y Colombia; países caribeños continentales y Brasil; Belice y los países vecinos; el desarrollo de la energía geotérmica del Caribe oriental, y la exportación del excedente a Estados insulares vecinos a través de cables submarinos (BID, 2016: 24).

En la perspectiva de la transición justa, es importante que estos proyectos de integración no transfieran los costos a los usuarios finales; que busquen ampliar el acceso a la electricidad para las poblaciones más desfavorecidas; que se alimenten con energías renovables, y minimicen el desarrollo de proyectos hidroeléctricos y sus impactos sociales y ambientales; que se evite la generación de monopolios eléctricos, y se estudien las alternativas para reducir los efectos directos e indirectos de las líneas de transmisión.

El papel de la integración regional en el proceso de transición y los umbrales de la transición justa requieren incorporarse en la agenda de discusión de los mecanismos regionales de integración y de coordinación de políticas, y contar con la

¹¹ SIEPAC conecta a Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Nicaragua y Panamá (BID, 2016: 24).

participación de la sociedad civil, la academia y los científicos, para el análisis y elaboración de propuestas. Ciertamente, la agenda de la integración se ve desplazada en prioridad por temas de atención inmediata como la estabilidad política y la defensa de los derechos humanos, aun cuando desde una perspectiva sistémica la integración puede contribuir a sentar las bases para avanzar en estos temas.

4.3. Fortalecimiento de los sistemas de planificación energética

El informe de la CEPAL sobre los desafíos de la Agenda 2030 señala que los países de ALC han comenzado a vincular sus sistemas de planificación a los objetivos de la Agenda 2030. En la región, la mayoría de los países cuenta con planes de desarrollo de medio y largo plazo (CEPAL, 2018c: 106).

Sin embargo, el Acuerdo de París y la Agenda 2030 implican que el componente de la sostenibilidad energética y la crisis climática se inserte como un elemento central y transversal de la planificación y la política pública, y no como un apéndice de los planes de desarrollo, o una política aislada que involucra solo a los órganos de la administración con competencia en lo ambiental y energético. Cada país adopta la arquitectura institucional que corresponde a su marco constitucional y legal. No obstante, la implementación del Acuerdo de París y la Agenda 2030 conlleva la necesaria coordinación interministerial.

Por ello, en este trabajo se destaca la importancia del desarrollo de planes nacionales que integren los objetivos de clima y energía y, en línea con lo descrito sobre la definición de transición justa, recoge la recomendación realizada por el manual de OLADE (2000) para el desarrollo de políticas energéticas sostenibles, referida a que, además de fundamentar la definición de objetivos en un diagnóstico de la situación actual y de prospectiva energética, se debe limitar la elección de objetivos al conjunto de los que se consideren más prioritarios por su grado de contribución para la sostenibilidad del desarrollo (OLADE, 2000: 86).

Asimismo, como se ha indicado en el apartado sobre marcos políticos y regulatorios, la política de transición energética requiere un enfoque sistémico e intersectorial que conlleva la participación y la búsqueda de consensos entre los actores que son protagonistas y destinatarios del desarrollo sostenible: gobierno, empresas, trabajadores, sociedad civil, academia, expertos e investigadores. El desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático son responsabilidades compartidas. Finalmente, la implementación de la Agenda 2030 y del Acuerdo de París, aunque implica la adopción de indicadores para su seguimiento, es más que eso. Se trata de la adopción de medidas transformativas anticipadas para

acompañar y amortiguar los efectos del cambio disruptivo que se está generando, en especial sobre las poblaciones más vulnerables al cambio climático y sus repercusiones socioeconómicas.

4.4. Tecnología e innovación en el sector de las energías renovables

La innovación está estrechamente vinculada con la consecución de los objetivos de la Agenda 2030 y del Acuerdo de París, no solo en términos de desarrollo tecnológico sino también en el diseño e implementación de políticas.

Según el informe de la Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, en el caso de las energías renovables hay un amplio margen para la innovación, la reducción de costos y el incremento de eficiencias —en especial, para los países en desarrollo—, en tres áreas fundamentales: aplicación de la ciencia de los materiales a las células solares fotovoltaicas, integración de los vehículos eléctricos en la red de suministro eléctrico (considerando que los vehículos particulares circulan una hora al día y permanecen estacionados el resto del tiempo cerca de edificios), y la puesta en práctica de tecnologías digitales en los sistemas energéticos para hacerlos más sostenibles e inteligentes (vinculada al desarrollo de vehículos eléctricos y automatización; edificios inteligentes y eficientes, y ciudades inteligentes y movilidad sostenible) (Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, 2018: 5).

La competencia y la cooperación internacional pueden impulsar la innovación y el desarrollo tecnológico en energías renovables. La viabilidad de estos instrumentos dependerá de los objetivos previstos por los países (es decir, si la prioridad de los países es acceder en el corto plazo a las tecnologías disponibles o desarrollar procesos nacionales de investigación a más largo plazo). Bajo estas perspectivas, los países pueden desarrollar políticas previas para el fomento del mercado de las renovables o políticas centradas en innovación, investigación y desarrollo; una combinación de ambas también resultaría posible (Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, 2018).

Los países desarrollados, en particular Estados Unidos, Japón y los de la Unión Europea, concentraban en su conjunto dos tercios de las patentes en tecnologías limpias a 2014. Sin embargo, los mercados emergentes, con China a la cabeza, muestran un mayor crecimiento de solicitud de patentes en tecnologías limpias. En el caso de América Latina, los indicadores de innovación evidencian un rezago en la solicitud de patentes, inversión en investigación y desarrollo de tecnología, y atribución de regalías (CAF, 2016).

No obstante, como en otros aspectos ya indicados, la región es heterogénea y el caso de la innovación no es una excepción. IRENA, en su informe *ID+D para las Tecnologías de Energías Renovables en ALC*, ha identificado los siguientes ejemplos regionales en materia de innovación: “predicción a corto plazo para la generación de energía eólica, turbinas hidrocinéticas para su uso mediante corrientes marinas, mini-redes inteligentes para la electrificación de comunidades aisladas y rurales, y la producción de biocombustible a partir de microalgas” (IRENA, 2015: 1).

Además, el informe señala que los indicadores de innovación de la región revelan un gran potencial para llevar a cabo investigaciones tecnológicas. De hecho, existen casos en los que los países producen más ciencia en proporción a las inversiones realizadas con este fin, o incluso hay un mayor desarrollo de ciencia con respecto a otros países en términos per cápita¹². El informe llega a la conclusión de que en ALC hay un amplio abanico de oportunidades para coordinar actividades de innovación y vincular estos esfuerzos a la innovación: sin embargo, para lograrlo es importante que se establezcan vínculos entre la industria y la academia (IRENA, 2015).

4.5. Infraestructura y transporte público (experiencias destacadas)

La electrificación del sector transporte se presenta como una oportunidad para reducir emisiones de dióxido de carbono y mejorar la calidad de vida de la región. En ALC, cerca del 80% de la población vive en ciudades, y se estima que esta tendencia irá en aumento con una tasa de crecimiento urbano del 93% (CEPAL, 2019). Y aun cuando Latinoamérica es la región del mundo donde hay un uso más alto de buses per cápita (Vergara, Fenhann y Schletz, 2016), también es cierto que existe una preeminencia del vehículo particular impulsada por aspectos socio-culturales y la falta de modernización del transporte público.

Según el PNUMA, las proyecciones indican que el número de vehículos en la región podría triplicarse en los próximos 25 años, hasta superar los 200 millones en 2050, lo que generaría impactos en la demanda de combustibles fósiles, y en la disminución de las emisiones de GEI y otros contaminantes como el óxido de

¹² En el caso de patentes concedidas a residentes en tecnología de energías renovables, Brasil, México y Argentina cuentan con la mayoría de las patentes concedidas. Cuba y El Salvador registran un número considerable si se tiene en cuenta el tamaño de sus poblaciones (IRENA, 2015: 69). Por su parte, Brasil, México y Chile están entre los países con mayor potencial para aumentar la investigación en energías renovables y la comercialización. Estos países forman parte de la Misión Innovación, una iniciativa global para acelerar la innovación pública y privada (CAF, 2016).

nitrógeno. Considerando los porcentajes de penetración del vehículo eléctrico del escenario de la IEA 2SD, el PNUMA estimó, para el periodo 2016-2050, una penetración del 20% del vehículo eléctrico en la región, lo cual significaría una disminución aproximada de 1,4 gigatoneladas de CO₂ y un ahorro en combustibles cercano a 85.000 millones de dólares (PNUMA, 2016b: 8). El escenario 2SD de la IEA considera entre sus objetivos que la temperatura del planeta no aumenta más de 2 °C al final de este siglo. No obstante, las estimaciones sobre el grado de penetración necesario pueden ser conservadoras si se consideran los escenarios que plantea el informe sobre el calentamiento global de 1,5 °C (IPCC, 2018).

Otro estudio del PNUMA señala que la movilidad eléctrica avanza en ALC y cada país lo hace a su propio ritmo. En los países en los que ha avanzado más rápido destacan la adopción de estrategias nacionales público-privadas y la acción de los gobiernos locales en el sector de autobuses y taxis eléctricos (PNUMA, 2018). Colombia y México registran la mayor flota de vehículos eléctricos enchufables, con un parque de cuatro dígitos. En cuanto a los autobuses eléctricos, la mayor parte de los países están en etapa de demostración a excepción de Chile (Edwards, Viscidi y Mojica, 2018: 9). El informe del PNUMA identifica una oportunidad para el desarrollo de un polo productivo considerando los recursos de la región y los tres grandes fabricantes de automóviles: Argentina, Brasil y México (PNUMA, 2018). Desde la concepción de la transición justa, implicaría que esta oportunidad de industrialización no puede reproducir patrones de desigualdad y explotación de los seres humanos y de la naturaleza.

En cuanto a las estrategias y planes de movilidad eléctrica, algunos países de la región han establecido metas concretas. Colombia busca alcanzar 600.000 vehículos eléctricos y el 100% de la compra de autobuses eléctricos en 2030. Chile, una flota de transporte público 100% eléctrico y 40% de vehículos privados eléctricos en 2040. En Brasil, São Paulo estableció objetivos ambiciosos de reducción de emisiones de CO₂ a 10 y 20 años, lo que implicaría entre 2020 y 2027 que más del 55% de los nuevos autobuses fueran eléctricos y a partir de 2028 el 100% (Edwards, Viscidi y Mojica, 2018). Costa Rica, busca que el 70% de los buses y taxis sean cero emisiones a 2035 y el 100% a 2050 (Presidencia de la República de Costa Rica, 2019). Por su parte, Panamá ha planteado a 2030 que sean eléctricos del 10% al 20% de los vehículos privados, del 25% al 40% de los vehículos privados vendidos, del 15% al 35% de los autobuses y del 25% al 50% de los vehículos de flotas públicas (Naciones Unidas, 2019).

Si bien ALC ha dado pasos en movilidad eléctrica, aún hay mucho potencial. Las medidas para ampliar la penetración de los vehículos, taxis y autobuses eléc-

tricos deben apuntar a reducir barreras por medio de normativas (eficiencias mínimas de vehículos, niveles máximos de emisiones), planes nacionales (metas graduales de matriculación), precios (mecanismos de financiación), infraestructura de recarga (escalonada y con perspectiva nacional), conocimiento de los consumidores (necesidades y perspectiva del usuario) e inversión (pública y privada). Estas medidas deben acompañarse de acciones sociales focalizadas que permitan beneficiar en primer lugar a los usuarios del transporte público en la región, evitando asimismo el traslado de costos a la población.

Aunque el desarrollo de marcos regulatorios y estrategias nacionales son condiciones necesarias para el impulso de la movilidad eléctrica, en este texto se considera que el despliegue de infraestructura de recarga y el desarrollo de proyectos piloto, especialmente en el sector de transporte público —dado su impacto directo en la calidad de vida de las mujeres y de los niños—, son dos aspectos medulares en la hoja crítica de la movilidad que pueden dar una visión de los pasos en la implementación de las estrategias. Otra condición sería la cooperación técnica entre los gobiernos de la región, lo cual fortalecería el intercambio de experiencias y reduciría la curva de aprendizaje.

4.6. Uso sostenible de los recursos naturales y el desarrollo de las energías renovables

ALC es una de las regiones de mayor biodiversidad del mundo. En la región se concentran 8 de los 17 países megadiversos del planeta: Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Venezuela. También hay ecosistemas únicos como la Amazonía en América del Sur, la Patagonia argentino-chilena, las pampas argentinas, y el desierto entre Chile y Perú. Por tanto, cualquier desarrollo energético, incluidas las energías renovables, debe realizarse a partir de la sostenibilidad de estos recursos y generar el menor daño posible.

Asimismo, el desarrollo de los proyectos basados en recursos energéticos renovables requiere la aceptación de las comunidades locales, en algunos casos conformadas por pueblos indígenas. En ALC hay cerca de 522 grupos de pueblos indígenas que representan aproximadamente el 10% de la población total de la región, cuya riqueza cultural debe conservarse (REN21, 2017a). Por ello, es necesario garantizar la participación de los actores implicados desde fases tempranas, con información apropiada e incorporando sus preocupaciones en la planificación de los proyectos, para asegurar en todo momento el cumplimiento de la consulta previa libre e informada prevista en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Desde la perspectiva de la inversión de impacto y con una visión de transición justa, los proyectos en energías renovables deben propiciar el empleo digno, de calidad y equitativo. Igualmente, deben priorizar el uso de proveedores locales y la participación de las comunidades en los beneficios económicos del proyecto. Finalmente, no se puede pedir que las renovables satisfagan el nivel actual de consumo energético, lo que generaría mayor presión sobre el ecosistema. Es necesario modificar los patrones de producción y consumo actuales, y en esa tarea la eficiencia energética tiene un papel clave que desempeñar.

5. Consideraciones finales

5.1. Reflexiones sobre avances y desafíos en la implementación de la Agenda 2030 y del Acuerdo de París

Es importante indicar que los desafíos no los impone el Acuerdo de París o la Agenda 2030. Estos instrumentos pretenden ser una alternativa a las consecuencias originadas a partir de un modo de producción y de consumo que ha generado un conjunto de síntomas, y malestares sociales y ambientales que se traducen en desigualdad, crisis climática y pérdida de biodiversidad. El desafío está en adoptar e implementar metas de impacto para la mitigación del cambio climático, mejorar las capacidades de adaptación y la resiliencia en los países de la región y articular diferentes sectores para la implementación de estos objetivos en concordancia con los objetivos sociales y de desarrollo.

ALC presenta avances significativos en el marco del ODS 7 de la Agenda 2030 sobre el “acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos”. La región parte de una buena posición en básicamente todos los indicadores. Sin embargo, este hecho supone por sí mismo un reto, pues estrechar aún más los márgenes en los diferentes indicadores implica un gran esfuerzo, no solo por incorporar a los países más rezagados, sino también por atender a las poblaciones más vulnerables en países que en términos generales muestran un buen desempeño. Los indicadores pueden ser perversos; detrás de pequeños puntos porcentuales se encuentra un importante número de personas que necesitan ser atendidas.

La conformación de la matriz de oferta de energía primaria de ALC también supone retos. A pesar de ser una de las más renovables del mundo con un 25% de participación de energías renovables, el 16% corresponde a biomasa, el

7% a hidroelectricidad, y solo un 2% a geotermia y otras renovables, incluidas la eólica y la solar. Adicionalmente, la proporción de combustibles fósiles es de un 73%. La matriz de generación cuenta asimismo con una alta participación de energías renovables, basada fundamentalmente en el peso histórico de la hidroelectricidad como fuente de generación eléctrica pero, al excluir esta fuente (cada vez más expuesta a los efectos del cambio climático), se observa que la generación térmica con combustibles fósiles pasa a ocupar el mayor lugar y, entre estos, el gas natural. Por tanto, el desafío consiste en ir más allá de la concepción de renovabilidad de la oferta de energía primaria actual y explorar los riesgos de la evolución de esta matriz en términos de cambio climático y transición energética.

Los países desarrollados presentan los más altos niveles de emisiones de GEI responsables del cambio climático de origen antropogénico. Para la fecha de la firma del Acuerdo de París (COP21), ALC —con cerca de un 10% de la población mundial— representaba menos del 10% del total de emisiones de GEI. Por ello, en términos generales, los países latinoamericanos demandan un mayor compromiso de los países desarrollados en la reducción de emisiones, en el financiamiento para adaptación y mitigación, y en la transferencia de tecnología e innovación hacia los países en desarrollo. Del total de emisiones de la región, la proporción del sector energético se encuentra por debajo del porcentaje mundial; por el contrario, el peso de los sectores agrícolas y el cambio de uso del suelo es mayor al porcentaje mundial. Sin embargo, las proyecciones a 2030 indican que la proporción de emisiones de dióxido de carbono en ALC aumentarían impulsadas por el crecimiento demográfico y una matriz dependiente del uso de combustibles fósiles, por lo que las decisiones que se tomen ahora en términos de transición energética y desarrollo sostenible resultan estratégicas.

De esta forma, se requiere una reflexión y anticipación acerca de los desafíos y oportunidades derivados de los procesos de cambio social y económico que se están generando en el escenario global, y que se aceleran como consecuencia de la adopción del Acuerdo de París y de la Agenda 2030. La disrupción del cambio tecnológico y el auge de las finanzas sostenibles impulsan la adopción de estrategias nacionales consensuadas que vayan más allá del simple cumplimiento del ODS 7, vinculando su despliegue con otros ODS como el 9, el 11 y el 12 para propiciar oportunidades de desarrollo y contribuir en la lucha contra el cambio climático en el marco de una transición justa. Para tal fin, es importante explorar en las “contradicciones” y en los “desacuerdos” pues, justamente ahí, se pueden encontrar las alternativas viables y de impacto en la transformación de la región.

5.2. Conciliar el combate contra el cambio climático con el desarrollo anclado en los energéticos

El desarrollo es una prioridad, y ha sido una carrera de largo aliento para ALC. La alta dependencia de la región de la exportación de materias primas genera contradicciones en la definición de políticas de cambio climático y transición energética que constriñen la acción interior y exterior de los países, en un escenario de por sí paradójico, dado que esta misma dependencia los hace económicamente más vulnerables a los impactos del cambio climático sobre los sistemas naturales.

La transición energética plantea un reto para los objetivos de desarrollo económico y social de todos los países de la región, especialmente para aquellos que poseen importantes reservas de combustibles fósiles convencionales y no convencionales. Pero este reto —en lugar de retrasar las medidas necesarias para reducir los riesgos económicos, financieros y sociales derivados del proceso de transición energética global— debe impulsar el análisis estratégico de las oportunidades de desarrollo que pueden apalancarse como parte de este proceso.

El concepto de *transición justa* puede mediar entre las aspiraciones de desarrollo en la región y la necesidad de mitigación del cambio climático. Sin embargo, se requiere una discusión sobre cómo se puede llevar adelante una transición energética sin dejar atrás a los países en desarrollo más dependientes de los ingresos de la producción y exportación de combustibles fósiles. Esto implica un claro entendimiento del presupuesto global de carbono disponible y de las opciones de diversificación económica posibles, acompañado de una reducción gradual de la demanda global de combustibles fósiles. En el caso del sector energético, conlleva orientar mayores montos de inversión pública y privada hacia el desarrollo de energías renovables, procurando un efecto multiplicador en la economía: desarrollo de tecnología, generación de empleo de calidad e infraestructura sostenible.

La transición energética se plantea como una oportunidad para mejorar los sistemas productivos, de servicios y transporte, haciéndolos más eficientes y sostenibles. Es necesario anticipar y planificar la transición con una visión intersectorial, incluyendo políticas de apoyo social, de apoyo al desarrollo de energías renovables y eficiencia energética, de I+D+i, así como de adaptación para las empresas en transformación y sus trabajadores. Las vías son diversas, pero el camino en los términos expuestos en el Acuerdo de París es el mismo: “mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C” (Naciones Unidas, 2015a).

La desigualdad es una característica predominante del sistema económico actual que se hace patente en la región. La cuestión radica en cómo aprovechar las oportunidades que brindan el Acuerdo de París y la Agenda 2030 para reducir estas características estructurales en una zona en expansión económica y social, que además aporta mucho a la estabilidad sistémica del planeta por su biodiversidad y riqueza en recursos naturales.

El Acuerdo de París y la Agenda 2030 han establecido los umbrales críticos del desarrollo: por un lado, con respecto a la estabilidad del clima del planeta y, por otro, en cuanto a los objetivos sociales mínimos necesarios para lograr el bienestar de la población. Toda política, incluida la energética, debe desarrollarse dentro de estos umbrales, a fin de ser considerada una política sostenible.

Referencias bibliográficas

- BALZA, L. H., ESPINASA, R. y SERBRISKY, T. (2016): *¿Luces encendidas?. Necesidades de Energía para América Latina y el Caribe al 2040*, Washington D.C., BID.
- BANCO MUNDIAL (2016): *Base de datos SE4ALL*. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/EG.ELC.ACCS.ZS?locations=ZJ>.
- (2017): *Global Tracking Framework 2017: Progress Towards Sustainable Energy*, Washington, D.C., World Bank.
- (2018): *Tracking SGD7: The Energy Progress Report 2018*, Washington D.C., World Bank.
- BID (2016): *El Sector Energético: oportunidades y desafíos*, Washington D.C., Inter-American Development Bank.
- BP (2019): *Statistical Review of World Energy June 2019*, Londres, BP.
- C40 (2019): *Media. Alcaldes de 10 ciudades de América Latina se comprometen a cumplir con su parte del Acuerdo de París* (29 de enero). Disponible en: https://www.c4o.org/press_releases/programa-de-planificacion-de-la-accion-climatica-para-america-latina-de-c4o (consultado el 27 de junio de 2019).
- CAF (2014): *Índice de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en la región de América Latina y el Caribe*, Caracas, Corporación Andina de Fomento.
- (2016): *Innovación en energía limpia en América Latina*, Caracas, Corporación Andina de Fomento.
- CAIT (2018): *Climate Data Explorer*. Disponible en: <http://cait.wri.org/historical>.

- CEPAL (2015): *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Paradojas y desafíos del desarrollo sostenible*, Santiago, Naciones Unidas.
- (2017): *Avances en materia de energías sostenibles en América Latina y el Caribe. Resultados del Marco de Seguimiento Mundial*, Santiago, Naciones Unidas.
- (2018a): *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2018*, Santiago, CEPAL.
- (2018b): *Explorando nuevos espacios de cooperación entre América Latina y el Caribe y China*, Santiago, Naciones Unidas.
- (2018c): *Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*, Santiago, Naciones Unidas.
- (2019): *Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*, Santiago, Naciones Unidas.
- CEPAL/OCDE (2018): *Nuevos desafíos y paradigma: perspectivas sobre la cooperación internacional para el desarrollo en transición*, Santiago, CEPAL.
- COMISIÓN DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA PARA EL DESARROLLO (2018): *La función de la ciencia, la tecnología y la innovación en el aumento considerable de la proporción de energía renovable para el año 2030*, Consejo Económico y Social, Ginebra, Naciones Unidas.
- COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA (2019): *Gobierno anuncia salida de 8 centrales de carbón en 5 años y retiro total a 2040* (4 de junio). Disponible en: <https://www.cne.cl/prensa/prensa-2019/06-junio/gobierno-anuncia-salida-de-8-centrales-a-carbon-en-5-anos-y-retiro-total-al-2040/> (consultado el 23 de junio de 2019).
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2018): *Latinobarómetro 2018*, Santiago de Chile.
- DI MUZIO, T. (2012): “The Crisis of petro-market civilization: the past as prologue?”, en S. GILL (ed.): *Global Crisis and the Crisis of Global Leadership*, pp. 73-88.
- DI SBROIACCA, N.; DUBROVSKY, H.; NADAL, G. y CONTRERAS, R. (2019): “Rol y perspectivas del gas natural en la transformación energética de América Latina: aportes a la implementación del Observatorio Regional sobre Energías Sostenibles”, *Documento de Proyectos* (LC/TS.2019/23), Santiago, CEPAL.
- EDWARDS, G. y ROBERTS, J. T. (2015): *A Fragmented Continent. Latin America and the Global Politics of Climate Change*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology.
- EDWARDS, G.; VISCIDI, L. y MOJICA, C. (2018): *Cargando el Futuro. El crecimiento de los mercados de autos y autobuses eléctricos en las ciudades de América Latina*, Washington D.C., Diálogo Interamericano.

- ENI (2018): *World Oil, Gas and Renewables Review*, Milán, ENI.
- ESMAP (2018): *Regulatory Indicators for Sustainable Energy*, Washington, D.C., World Bank. Disponible en: <http://rise.esmap.org/scores>.
- FRANKFURT SCHOOL-UNEP CENTRE/BNEF (2018): *Global Trends in Renewable Energy Investment 2018*, Frankfurt, Frankfurt School of Finance & Management gGmbH.
- IEA (2018): *World Energy Balances*, París. Disponible en: <https://webstore.iea.org/world-energy-balances-2018>.
- (2019a): *Global Energy & CO₂ Status Report. Eficiency* (26 de marzo). Disponible en: https://www.iea.org/geco/efficiency/?utm_content=buffer10552&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer (consultado el 27 de junio de 2019).
- (2019b): *World Energy Investment 2019*, Energy Supply and Investment Outlooks Division, París, IEA. Disponible en: <https://www.iea.org/wei2019/overview/>.
- IEA, IRENA, UNSD, WB, WHO (2019): *Tracking SDG 7: The Energy Progress Report 2019*, Washington D.C., International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- IPCC (2018): *Global Warming of 1.5 °C*. Disponible en: <https://www.ipcc.ch/sr15/>
<https://www.ipcc.ch/sr15/>.
- IRENA (2015): *ID+D para las Tecnologías de Energías Renovables: Cooperación en América Latina y el Caribe*, Abu Dabi, IRENA.
- (2016): *Renewable Energy Market Analysis: Latin America*, Abu Dhabi, IRENA.
- (2017): *Feathered dashboard*. Disponible en: <http://resourceirena.irena.org/gateway/dashboard>.
- (2018): *Renewable Energy Policies in a Time of Transition*, Abu Dhabi, IRENA, OECD/IEA y REN21.
- ITUC (2015): *Frontlines Climate Justice: There are not jobs on a dead planet*, Bruselas, International Trade Union Confederation.
- JACOB, M. y STECKEL, J. C. (2016): “The Just Energy Transition”, WWF International.
- KUZEMKO, C.; KEATING, M. F. y GOLDTHAU, A. (2018): “Nexus-thinking in international political economy: what energy and natural resource scholarship can offer”, en A. GOLDTHAU, M. F. KEATING y C. KUZEMKO: *Handbook of the international political economy of energy and natural resources*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, pp. 1-20.
- NACIONES UNIDAS (2015a): “Acuerdo de París”. *Conferencia de las Partes 21^{er} período de sesiones-Convención Marco sobre el Cambio Climático*, FCCC/CP/2015/L.9.

- (2015b): “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, *Resolución A/RES/70/1 aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015*.
 - (2018): *Energy Statistics Pocketbook 2018*, Department of Economic and Social Affairs. Statistics Division, Nueva York, Naciones Unidas.
 - (2019): “Panamá presenta estrategia nacional de movilidad eléctrica para reducir las emisiones del transporte” (14 de junio). Noticias. Disponible en: <http://movelatam.org/panama-presenta-estrategia-nacional-de-movilidad-electrica-para-reducir-las-emisiones-del-transporte/> (consultado el 26 de junio de 2019).
- NEWELL, P. y MULVANEY, D. (2013): “The political economy of the ‘just transition’”, *The Geographical Journal*, 179 (2), pp. 132-140.
- OLADE (2000): *Energía y desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe: Guía para la formulación de políticas energéticas*, Quito, OLADE.
- (2012): *Cobertura Eléctrica en América Latina y el Caribe*, Quito, OLADE/BID.
 - (2018): *Política energética y NDCs en América Latina y el Caribe: Evaluación de las políticas actuales de desarrollo energético de la región, como contribución al cumplimiento de los compromisos en materia de cambio climático. Bases para un debate necesario*, Quito, OLADE.
- PARKER, C. (2018): “Energy Transition in South America: Elite’s views in the mining sector, four cases under study”, *Ambiente & Sociedad*, 21, pp. 1-22.
- PNUMA (2016a): *El Acuerdo de París y sus implicaciones para América Latina y el Caribe*, Fundación Torcuato Di Tella, Buenos Aires, PNUMA/Unión Europea.
- (2016b): *Movilidad eléctrica. Oportunidades para Latinoamérica*, Panamá, ONU Medio Ambiente.
 - (2018): *Movilidad eléctrica: Avances en América Latina y el Caribe y Oportunidades para la Colaboración Regional 2018*, Panamá, ONU Medio Ambiente.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA (2019): “Síntesis: Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050”, *Comunicados* (24 de febrero). Disponible en: <https://presidencia.go.cr/comunicados/2019/02/sintesis-plan-nacional-de-descarbonizacion-2018-2050/> (consultado el 26 de junio de 2019).
- REN21 (2017a): *Subastas de Energía Renovable y Proyectos Ciudadanos Participativos: América Latina y el Caribe*, París.
- (2017b): *Avanzando en la Transición Mundial hacia la Energía Renovable. Puntos destacados del reporte de REN21 sobre la situación mundial de las energías renovables 2017 en perspectiva*, París.

- (2019a): *La inacción en las políticas de energía sostenible es la culpable de la falta de progreso en los objetivos del clima y desarrollo de la ONU*, París, Press Release (8 de junio).
- (2019b): *Renewables 2019. Global Status Report*, París (18 de junio). Disponible en: <https://www.ren21.net/gsr-2019>.
- RISATTI, F. (2018): “Argentina da el salto a las renovables”, *El País* (20/03/2018).
- RYAN, D. (2017): “Politics and Climate Change: Exploring the Relationship between political parties and climate issues in Latin America”, *Ambiente & Sociedad*, XX (3), pp. 271-286.
- TEZANOS VÁZQUEZ, S. (2019): “América Latina y el Caribe en la Agenda 2030. Hacia una clasificación del desarrollo sostenible compatible con los ODS y el ‘desarrollo en transición’”, *Documentos de Trabajo*, nº 5, Madrid, Fundación Carolina.
- UNEP (2019): “La inversión en energía renovable alcanzó US\$ 288.900 millones en 2018 y superó con creces al sector de combustibles fósiles” (18 de junio). Disponible en: <https://www.unenvironment.org/es/news-and-stories/comunicado-de-prensa/la-inversion-en-energia-renovable-alcanzo-us-288900-millones> (consultado el 23 de junio de 2019).
- UNFCCC (2019): *Communication of long-term strategies*. Disponible en: <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/long-term-strategies> (consultado el 26 de junio de 2019).
- VERGARA, W.; FENHANN, J. V. y SCHLETZ, M. C. (2016): *Carbón Cero América Latina. Una Vía para la Descarbonización Neta de la Economía Regional para mediados de este siglo*, UNEP DTU PARTNERSHIP.
- WATTS, J. y DEPLEDGE, J. (2018): “Latin America in the Climate Change Negotiations: Exploring the AILAC and ALBA coalitions”, *Wiley, WIREs Climate Change*, 9, pp. 1-14.
- WEC (2016a): *Energy Resources. Latin American and the Caribbean. Oil*, W. E. Council. Disponible en: <https://www.worldenergy.org/data/resources/region/latin-america-the-caribbean/oil/> (consultado el 27 de junio de 2019).
- (2016b): *Energy Resources. Latin American & the Caribbean. Gas*. Disponible en: <https://www.worldenergy.org/data/resources/region/latin-america-the-caribbean/gas/> (consultado el 27 de junio de 2019).

4. Agenda 2030 y retos de inclusión social en América Latina y el Caribe

Carlo Tassara

Profesor de Relaciones Internacionales en la Università degli Studi “La Sapienza” di Roma

1. Introducción¹

En este capítulo se explora, en primer lugar, cómo han evolucionado los países de renta media (PRM) en el escenario internacional y las brechas de desarrollo a las que se están enfrentando en la actualidad, por un lado, y cuál es su posicionamiento en la cooperación para el desarrollo, por otro. Al mismo tiempo, refleja la encrucijada que representan por la progresiva disminución de los recursos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) destinados a los PRM y el creciente protagonismo que estos países reivindican en el ámbito internacional.

El texto también aborda los cambios que se han producido en América Latina y el Caribe, y señala los avances conseguidos en la lucha contra la pobreza, así como los desafíos que estos países tendrán que afrontar en los próximos años, empezando por la desigualdad y la inclusión social. En la tercera parte se analiza la labor que están llevando a cabo los países de la región para influir en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y cuál es su posicionamiento en lo referente a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Finalmente, se presentan unas reflexiones sobre cómo la comunidad internacional podría apoyar a los PRM a afrontar sus desafíos y cómo resaltar sus aportes a una renovada cooperación para el desarrollo.

¹ Algunas secciones de este texto surgen de la reelaboración y actualización de otras publicaciones del mismo autor (Tassara, 2018a; Tassara, 2016).

2. Los países de renta media en el escenario internacional

Desde los años noventa del siglo XX el mundo ha sufrido transformaciones importantes. Después de la caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría, el crecimiento económico y del comercio, la influencia política y el desarrollo social de algunos países tradicionalmente considerados en desarrollo —como China, India y Brasil—, han aumentado notablemente. Por otro lado, la crisis económica más grave desde 1929 se ha denominado “crisis de los países ricos” y sus consecuencias han afectado principalmente a los países más industrializados porque, como es sabido, se originó en Estados Unidos en 2006², se internacionalizó en 2008 y ha perjudicado a varios países de la Unión Europea (UE) a partir de 2010.

Estos cambios se han producido en un corto espacio de tiempo, y las relaciones entre los países más industrializados y los países emergentes han adquirido dimensiones completamente nuevas. Por ende, la mayoría de las cuestiones clave de la actualidad política, económica y social van más allá de la concepción clásica de las relaciones entre Norte y Sur del planeta, ya que representan desafíos globales para el conjunto de la comunidad internacional, y solo se pueden encarar con la adopción de nuevos enfoques para la gobernanza mundial.

Un buen ejemplo es la XXI Conferencia Internacional sobre Cambio Climático, que se llevó a cabo en París en diciembre de 2015. Porque es evidente que el ambicioso acuerdo entre los 195 países participantes para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero se logró gracias a la iniciativa de la UE y Estados Unidos³, pero no hubiera sido posible sin el aporte decisivo de países como China y, en menor medida, Brasil.

Entonces, cabe preguntarse cómo se caracterizan los PRM en este nuevo escenario internacional, cuáles son sus avances y desafíos, y cómo se posicionan en el nuevo escenario de la cooperación para el desarrollo caracterizado por la aprobación de la Agenda 2030.

² Todo empezó en 2006 con el colapso de la burbuja inmobiliaria que, en octubre de 2007, provocó la crisis de las hipotecas de alto riesgo. Sus repercusiones se manifestaron desde inicios de 2008, primero en el sistema financiero estadounidense y después a escala internacional, afectando a la liquidez de los bancos y a las bolsas de valores. Otro factor que intensificó la gravedad de la recesión a partir de 2010 fue la crisis de la deuda soberana de los países de la eurozona, o sea, de los 17 países que comparten el euro como moneda única y conforman una unión monetaria en el seno de la Unión Europea.

³ Al menos hasta la retirada de Estados Unidos del acuerdo, por decisión del presidente Trump, en junio de 2017.

2.1. Caracterización de los países emergentes

Antes de nada, hay que recordar que la diferenciación de los países según ingreso per cápita la introdujo el Banco Mundial en los años sesenta, e identifica tres categorías principales y dos subcategorías: países de renta alta (PRA), países de renta baja (PRB) y países de renta media (PRM) —articulados a su vez en países de renta media-alta (PRMA) y media-baja (PRMB)⁴—. Esta clasificación es muy controvertida, entre otras cosas porque no refleja la complejidad y las diferencias que existen entre países con el mismo ingreso⁵. Sin embargo, hay que tenerla en cuenta por su amplia difusión en la formulación de las estadísticas que elaboran múltiples organizaciones internacionales y por su uso en la definición de las prioridades en los flujos de AOD.

En primer lugar, la tabla 1 evidencia la creciente importancia demográfica y económica de los PRM. Hoy, estos representan alrededor de la mitad de los países existentes, mientras que —entre 1990 y 2017— su población ha pasado del 26,7% al 73,7% del total y su aporte al Producto Interior Bruto (PIB) del planeta ha aumentado del 26,6% al 52,2%.

Otro elemento a tener en cuenta es que el universo de los PRM incluye países muy distintos, como es obvio si se tiene en cuenta la amplitud de esa categoría. Algunos son miembros del G-20⁶ y otros son economías con un PIB pocos dólares superior a los PRB; unos tienen tamaño continental y poblaciones de cientos de millones de personas, mientras que otros son islas diminutas con pocos miles de habitantes. Además, una veintena se clasificó como Estado frágil⁷ en 2015 (OECD, 2015: 32-33) y alrededor de un tercio de ellos se han gra-

⁴ En 2019 (datos 2018), la clasificación por ingreso per cápita/año de los países (método Atlas) es como sigue: PRB hasta 1.025 dólares; PRMB entre 1.026 y 3.995 dólares; PRMA entre 3.996 y 12.375 dólares; PRA más de 12.375 dólares. Disponible en: <https://blogs.worldbank.org/es/opendata/nueva-clasificacion-de-los-paises-segun-el-nivel-de-ingresos-para-2019-y-2020> (consultado el 2 de noviembre de 2019).

⁵ Además, este enfoque otorga demasiada importancia a la transición de un grupo a otro, ya que no hay automatismos en los procesos de desarrollo y, obviamente, pasar a un grupo de ingreso superior no genera necesariamente cambios positivos.

⁶ El Grupo de los 20, o G-20, se formó en 1999 y es un foro de 19 países más la UE. Reúne a los gobernadores de los bancos centrales y a los ministros de Finanzas y, desde 2008, también a los jefes de Estado y de gobierno. Los Estados miembros son los del G-7 más Rusia (G-8), Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Corea del Sur, China, India, Indonesia, México, Sudáfrica y Turquía, junto con España como invitado permanente. Con la excepción de Arabia Saudita, Argentina, Australia y Corea del Sur, todos los demás son PRM.

⁷ El concepto de “Estado frágil” se empezó a utilizar a principios de los años noventa, cuando se desintegró el gobierno de Somalia. Su característica fundamental es la relación entre la fragilidad y la

TABLA 1. Evolución de los países según la clasificación del Banco Mundial

	Número de países				Población (en porcentajes)				PIB PPA* (en porcentajes)			
	1990	2000	2010	2017	1990	2000	2010	2017	1990	2000	2010	2017
PRB	49	63	35	34	57,9	40,6	11,9	9,7	1,1	1,1	1,3	1,2
PRMB	56	54	56	47	18,0	33,8	36,0	39,5	8,8	9,0	11,2	16,8
PRMA	38	38	54	56	8,7	10,7	35,7	34,2	17,8	21,5	28,7	35,4
PRM	94	92	110	103	26,7	44,5	71,7	73,7	26,6	30,5	39,9	52,2
PRA	40	53	71	80	15,4	14,9	16,4	16,6	72,3	68,4	58,8	46,6
Total	183	208	216	217	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Producto Interior Bruto (PIB) a Paridad de Poder Adquisitivo (PPA).

Fuente: Datos de libre acceso del Banco Mundial. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org> (consultado el 6 de junio de 2019).

duado del estatus de bajo ingreso tan solo después del fin de la Guerra Fría. Todo ello sin olvidar las diferencias estructurales entre los PRM de América Latina y el Caribe, los del África subsahariana y los de Asia Oriental.

Así que, según la CEPAL, las diferencias entre estos países son muy significativas tanto en lo social (distribución del ingreso, calidad y cobertura de los servicios sociales, etc.) como en lo económico (productividad, comercio, etc.), y en la categoría de PRM “se uniformizan países cuyas realidades económicas y sociales son muy —y en ocasiones radicalmente— distintas y marcadamente heterogéneas en cuanto a los retos del desarrollo” (CEPAL, 2012a: 18-19). La adopción de la subcategorización que incluye PRMA y PRMB ayuda a afinar el análisis, pero la situación de escasa homogeneidad se reproduce dentro de los dos grupos. En tercer lugar, muchas fuentes (Alonso *et al.*, 2014: 4-9; Sanguinetti y Villar, 2012, y otros) aclaran que, más allá de las diferencias, existen dos características comunes a los PRM: las trampas de renta media y las brechas de desarrollo. Alonso *et al.* (2014: 5) definen las primeras como “aquellas restricciones o estrangulamientos que resultan de la acción de un grupo de factores que mutuamente se refuerzan bloqueando el progreso”. Según Foxley, los más importantes son los siguientes:

[...] desaceleración del crecimiento por incapacidad de lograr mejoras continuas en competitividad y productividad; baja calidad de la educación y lenta transferencia de conocimiento e ideas innovadoras; excesiva desigualdad y desprotección de los grupos vulnerables; e incapacidad de las instituciones para proveer estabilidad, buena calidad de gestión y transparencia, así como una adecuada calidad en las decisiones del sistema político (Foxley, 2012: 14).

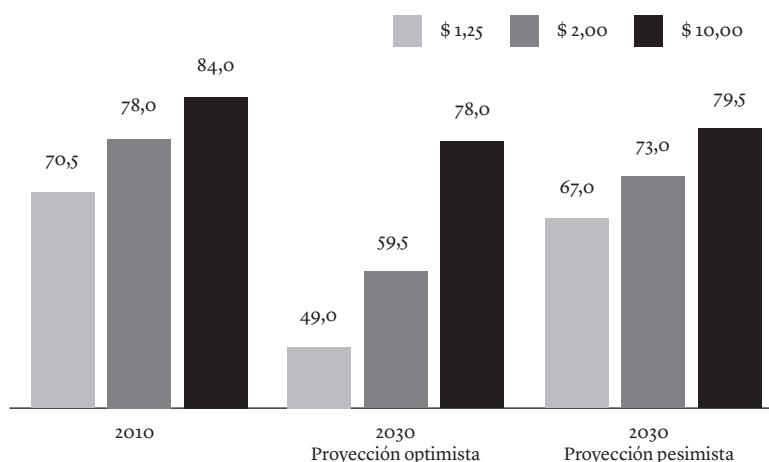
En el caso de las brechas de desarrollo, hay dos enfoques complementarios. El primero es propio de la CEPAL (2012a: 20-24), que las define como “brechas estructurales” e incluye entre ellas, con especial referencia a América Latina y el Caribe, el ingreso por habitante, la desigualdad (tanto de manera general como de género, y de ciertos grupos sociales desfavorecidos), la pobreza, la exigua inversión y el bajo ahorro, la poca efectividad de las políticas públicas de inclusión social, la insuficiente calidad de los servicios de salud y educación, el centralismo político y administrativo, la escasa progresividad de las políticas fiscales,

deslegitimación de las instituciones, por un lado, y la incapacidad del Estado para garantizar la seguridad, y proporcionar servicios básicos y oportunidades económicas, por otro.

las infraestructuras insuficientes, la limitada inversión en investigación e innovación, y el medio ambiente.

Otros identifican, más bien, las “brechas de financiación” como “aquellos problemas para cuya superación se requieren importantes volúmenes de financiación” (Alonso *et al.*, 2014: 5), como la pobreza persistente y la falta de infraestructuras. Al fin y al cabo, las trampas y las brechas mencionadas identifican las dificultades propias de los PRM para consolidar su desarrollo.

GRÁFICO 1. Pobreza global en los PRM
(en porcentajes del total de los pobres en el mundo)



Fuente: Edward y Sumner, 2014.

De todas maneras, en la actualidad casi el 80% de las personas pobres y el 70% de las indigentes⁸ (unos 1.000 millones de personas) están ubicados en los PRM y, en 2030, estos países podrían concentrar más de la mitad de la pobreza global, según las proyecciones optimistas, o hasta tres cuartos de la misma, según las más pesimistas (Gráfico 1). Varios autores (Alkire *et al.*, 2013; Glassman *et al.*, 2011; Kanbur y Sumner, 2012) han elaborado estimaciones similares en lo referente a la pobreza multidimensional, la salud, la nutrición y la educación primaria.

⁸ En el ámbito internacional, a partir de octubre de 2015 esta medición se basa en los niveles de ingresos inferiores a 3,2 dólares (pobreza moderada) y 1,9 dólares (pobreza extrema o indigencia) PPA por día. Hasta 2008 estos parámetros eran, respectivamente, de 2,0 y 1,25 dólares/día, pero, en el año 2000, cuando se aprobó la Declaración del Milenio, los valores aplicados eran, respectivamente, de 1,0 y 2,0 dólares/día (Ferreira *et al.*, 2015).

El cuarto elemento interesante es que varios PRM ya no son únicamente receptores, sino también oferentes de cooperación, aunque casi exclusivamente bajo las modalidades de la asistencia técnica y el intercambio de buenas prácticas. Esto se une a la creciente importancia de la cooperación Sur-Sur (CSS) y de la cooperación triangular (CT), que en los últimos años han ganado mucho terreno, y al reconocimiento de las capacidades de estos países para complementar los flujos tradicionales de cooperación y contribuir a la provisión de bienes públicos globales (Pataccini, 2013: 20-21). En este sentido, no cabe olvidar que algunos países emergentes, como los BRICS⁹, apuntan a la CSS también para consolidar su proyección internacional en los ámbitos político y comercial (Tasara, 2013a: 282-283; Rowlands, 2008: 28).

Igualmente, Marín (2017: 221) señala que la CSS representa un instrumento fundamental de interacción internacional y destaca los aportes de la sociedad civil para la realización de esta modalidad de cooperación. La Tabla 2 registra su importancia en América Latina y el Caribe con base en los datos relativos a 2016.

TABLA 2. Cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina y el Caribe (2016)

		Modalidad			Total
		CSS Bilateral	CT	CSS Regional	
Instrumento	Programas	N/A	N/A	46	46
	Proyectos	912	112	55	1.079
	Acciones	193	37	N/A	230
	Total	1.105	149	101	1.355

Legenda: CSS = Cooperación Sur-Sur; CT = Cooperación triangular; N/A = No aplica.
Fuente: Xalma y López, 2018: 17.

En 2016, el principal país oferente de CSS fue México, con 155 proyectos, seguido de Argentina (110), Chile (98), Brasil (76), Colombia (68), Cuba (66) y Uruguay (34) (Xalma y López, 2018: 44).

⁹ La primera utilización del acrónimo se remonta a 2001, aunque los países que lo conforman (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) lo asumieron oficialmente en 2008. Estos países tienen en común una gran población, un territorio muy extenso, una enorme cantidad de recursos naturales y, sobre todo, un crecimiento significativo del PIB y de la participación en el comercio mundial, lo que los hace atractivos como destino de inversiones.

Hay que resaltar también la progresiva asunción de una subjetividad propia de los PRM en el escenario internacional. Por ejemplo, entre el 12 y el 14 de junio de 2013 se desarrolló la Primera Conferencia Mundial de Países de Renta Media en San José de Costa Rica (Yasukawa, 2013), bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y del gobierno de Costa Rica, con la intervención de los representantes de 68 países.

Esta conferencia aprobó la Declaración “Desafíos para el desarrollo sostenible y la cooperación internacional en los países de renta media: el papel de las redes para la prosperidad”, que pone de relieve cómo los PRM tienen la particularidad de concurrir a la estabilidad económica mundial mientras afrontan todavía grandes desafíos sociales, económicos y ambientales. La declaración señala además que, dentro del sistema actual, basado en la medición del PIB per cápita, no se toma en cuenta la diversidad de los PRM en términos de concentración de la riqueza y las necesidades o el carácter multidimensional del desarrollo. Por lo tanto, la declaración exhorta a ir más allá de la clasificación de la renta per cápita, revisar los criterios utilizados para la priorización de la ayuda internacional y reconocerle más importancia a las acciones de CSS.

2.2. Cooperación para el desarrollo

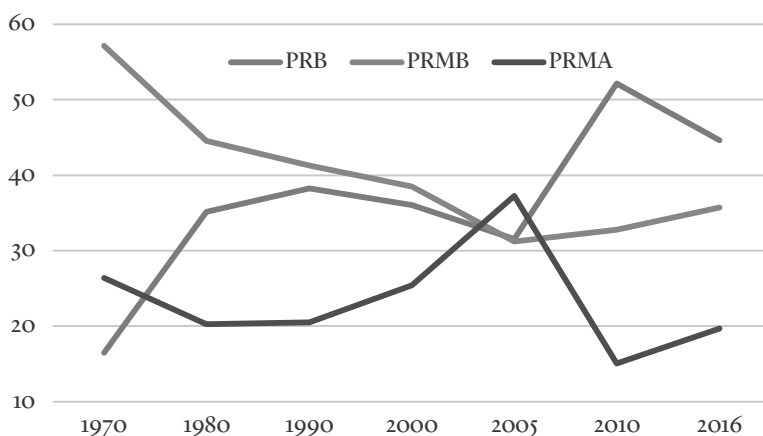
Como es sabido, las prioridades en materia de cooperación internacional y AOD se determinan con base en los niveles de pobreza y progreso social que presentan los países, teniendo en cuenta —sobre todo para la ayuda humanitaria— la incidencia de conflictos armados y catástrofes naturales.

Además de la categorización según ingreso per cápita del Banco Mundial, está la clasificación del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que establece dos grandes grupos: los países desarrollados —que coincide básicamente con los PRA del Banco Mundial— y los países en desarrollo, que comprende a los demás países de la categorización del Banco Mundial (PRMA, PMRB y PRB) e introduce el grupo de los “países menos adelantados”, que tienen el mismo ingreso per cápita de los PRB y al mismo tiempo indicadores de calidad de vida¹⁰ muy bajos y economías sumamente débiles.

¹⁰ Entre ellos: nutrición, salud, alfabetización, educación y aislamiento geográfico (pequeñas islas y pequeños países sin acceso al mar). Esta categorización depende de Naciones Unidas [Nota del editor].

Si se analiza la aplicación de estos criterios a la erogación de la AOD desde los años setenta del siglo pasado, se registra una progresiva disminución de la relevancia de los PRM, cuya captación de la ayuda disminuyó de las tres cuartas partes a menos de la mitad de los flujos financieros (Gráfico 2).

**GRÁFICO 2. Asignación de AOD por niveles de renta
(en porcentajes)**

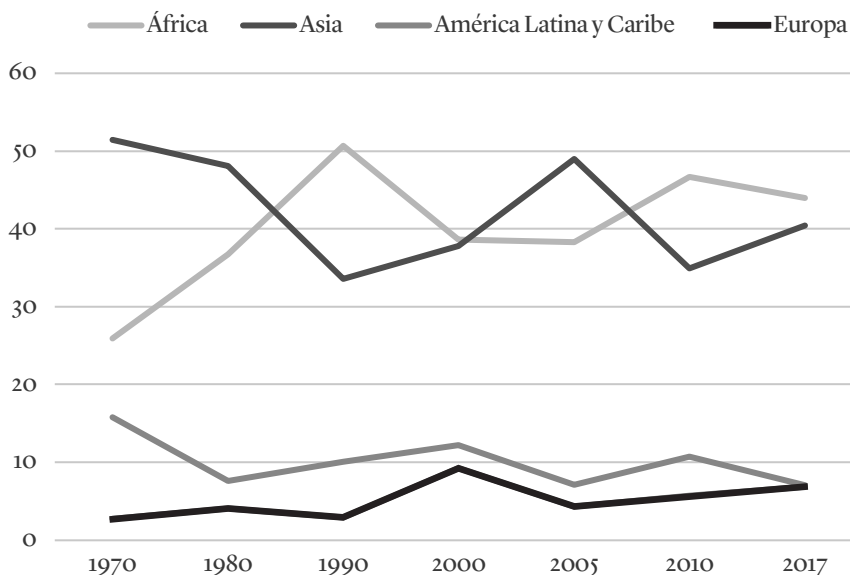


Fuente: Elaboración del autor a partir del banco de datos de la OCDE (consultado el 5 de octubre de 2019).

Esta tendencia se vio fortalecida por la Declaración del Milenio¹¹ y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que fueron los principios ordenadores de las políticas de desarrollo entre 2000 y 2015, y se reflejaron en las estrategias y las prioridades de los donantes internacionales. En primer lugar, porque la Declaración del Milenio instó a los donantes a priorizar los países más pobres como receptores de AOD y, en segundo lugar, porque los ODM y sus indicadores se diseñaron teniendo en cuenta, sobre todo, los problemas de estos países. Esto se refleja en el punto de inflexión que se aprecia en el Gráfico 2 a partir del nuevo siglo y evidencia un sesgo en la asignación de los recursos a favor de los PRB. Esto ha impactado también sobre los países de América Latina y el Caribe, cuya participación en la AOD total ha disminuido, con altibajos, de un 15% a principios de los años setenta a un 7% en torno a 2017 (Gráfico 3).

¹¹ Adoptada en la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2000.

GRÁFICO 3. Asignación de AOD por regiones
(en porcentajes)



Fuente: Elaboración del autor a partir del banco de datos de la OCDE (consultado el 5 de octubre de 2019).

Otra manera de apreciar este proceso es medir la incidencia de la AOD con respecto al PIB regional: la misma ha mermado de 1,5% hacia mediados de los años sesenta, a 0,4% en los noventa (CEPAL, 2012a: 13) y al 0,22% en 2016 (Tabla 3).

Teniendo en cuenta la evolución de la renta per cápita en las distintas regiones del mundo y los criterios antes mencionados para la distribución de la ayuda, tampoco sorprende la disminución de los recursos destinados a los países de Asia y el aumento de estos para los de África, que pasaron de una cuarta parte a casi la mitad, entre principios de los años setenta del siglo XX y 2016. Finalmente, los países europeos no comunitarios aumentaron su participación en la AOD entre los años noventa del siglo XX y principios del XXI, debido a los múltiples conflictos armados que siguieron a la disolución de la antigua Yugoslavia.

En este marco, varios donantes han reducido la AOD bilateral destinada a los PRM, y algunos de ellos la han eliminado por completo para la mayoría de los PRMA (Sanahuja y Ruiz, 2019: 6-7). Este proceso se vio alentado por la posición de la UE, que en 2012 aprobó el “Programa para el cambio”. Este documento oficial orienta la cooperación de la UE, identifica dos prioridades es-

TABLA 3. AOD neta como proporción del PIB en América Latina y el Caribe (2016)

País	AOD/PIB	País	AOD/PIB	País	AOD/PIB
Argentina	0,01%	Guatemala	0,58%	Paraguay	0,32%
Bolivia	2,20%	Guyana	2,00%	Perú	0,19%
Brasil	0,05%	Haití	13,30%	República Dominicana	0,26%
Chile	0,03%	Honduras	2,84%	Surinam	0,58%
Colombia	0,41%	Jamaica	0,22%	Uruguay	0,03%
Costa Rica	0,11%	México	0,05%	Venezuela	0,01%
Ecuador	0,21%	Nicaragua	3,34%		
El Salvador	0,52%	Panamá	0,01%	Promedio regional	0,22%

Fuente: Elaboración del autor a partir del banco de datos de la OCDE. Disponible en: <http://www.oecd.org/dac/stats/> (consultado el 5 de octubre de 2019).

tratégicas¹² e introduce el principio de “diferenciación”, con el propósito de concentrar los recursos en un número reducido de PRB y Estados frágiles¹³, mientras que los países emergentes de América Latina y el Caribe y otras regiones del planeta se reconocen más como posibles socios para afrontar desafíos globales que como receptores de AOD clásica (Tassara, 2017: 97-98).

Ahora bien, aunque en América Latina y el Caribe esta disminución se compensa en parte con el aumento de los recursos nacionales y de otras fuentes internacionales de financiación del desarrollo (Sanahuja *et al.*, 2015: 15), cabe formular una reflexión sobre la coherencia de los criterios utilizados para la atribución de la AOD. Sobre este tema, la CEPAL observa que el bienestar de las personas no coincide con el nivel de ingreso per cápita, y que el desarrollo:

¹² i) Democracia, derechos humanos y gobernanza, y ii) Crecimiento integrador y sostenible para el desarrollo humano.

¹³ Esto refleja el interés de la UE en tratar de forma integral la gestión y el control de los flujos migratorios en el África subsahariana.

Es un concepto amplio y multifacético, que supone no solo mejorar los niveles de vida, sino también lograr procesos de crecimiento sostenible e inclusivo, que aborden la desigualdad social y productiva que caracteriza a los países [...] de renta media. También implica propiciar las condiciones para crear y establecer sistemas políticos, económicos y sociales que promuevan el respeto, la diversidad, la dignidad humana y la igualdad (CEPAL, 2012a: 17-18).

En consecuencia, esta organización sugiere revisar los criterios que rigen la agenda de la cooperación y la asignación de la AOD, y “aplicar un nuevo enfoque que permita afinar la mirada para determinar dónde están los mayores desafíos del desarrollo en cada caso” (CEPAL, 2012a: 20). Con este propósito, la Comisión utiliza un estudio de Tezanos y Quiñones (2012) como referencia para plantear la asunción de una clasificación alternativa del desarrollo en los PRM de América Latina y el Caribe, y llegar a la identificación de una taxonomía basada en cuatro brechas, a saber: capital humano y físico, desigualdad, pobreza y fiscalidad. Posteriormente, Tezanos ha profundizado en este análisis y ha llegado a la conclusión de que “es fundamental sustituir los viejos esquemas clasificatorios que se basan en la renta per cápita para avanzar hacia la elaboración de una taxonomía multidimensional del desarrollo que identifique los retos disímiles que afrontan los países, y que contribuya a guiar las políticas internacionales de cooperación” (Tezanos, 2019: 18).

En particular, la CEPAL (2012: 28-30 y 2011: 14-15) y muchos otros (Alonso, 2013: 18-30; Alonso *et al.*, 2014: 9-15; Lazo, 2011: 15-21; Sanahuja *et al.*, 2015: 59-69; Tassara, 2013c: 140-144) señalan las ventajas que podrían surgir de la adopción de enfoques alternativos para reorientar la priorización de la AOD y mejorar la canalización de los flujos de cooperación, especialmente en el caso de los PRM.

Según la CEPAL y la OCDE (2018: 11-12), existen cinco pilares que deberían orientar el nuevo paradigma de una cooperación internacional más eficaz en el marco de la aplicación de la Agenda 2030, para atender la necesidad de apoyar también a los países que están pasando por un proceso de desarrollo en transición: i) adoptar un nuevo sistema para la medición del desarrollo y la priorización de los flujos de AOD; ii) formular las estrategias de cooperación en el ámbito nacional, considerando las características específicas y las oportunidades de cada país; iii) revalorar los aportes de los países emergentes y privilegiar el enfoque multilateral en vez de los acuerdos bilaterales; iv) replantear la gobernanza del sector y promover la participación activa de los nuevos actores y v) innovar en las medidas y las herramientas utilizadas, reconociendo una especial importancia a la cooperación entre pares y a las redes de buenas prácticas.

CUADRO 1. Nuevo paradigma de la cooperación internacional para el desarrollo

Ámbito temático	Enfoque tradicional	Nuevo paradigma
Herramienta de medición	PIB y otros indicadores de medición del crecimiento.	Herramientas multidimensionales para la medición del desarrollo y de la calidad de vida.
Estrategia de cooperación	La mayoría de los actores adoptan enfoques sectoriales.	Las estrategias nacionales de desarrollo se adaptan a los desafíos y oportunidades específicas de cada país, y a su contribución a los bienes públicos regionales y globales.
Enfoque en la agenda multilateral	Reducción de la pobreza y promoción del comercio.	Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con énfasis en los bienes públicos y los desafíos mundiales de gobernanza global.
Gobernanza	Agencias de desarrollo de los países donantes (CAD-OCDE).	Énfasis en el multilateralismo: cooperación multilateral y multinivel, y participación de actores nuevos y tradicionales (cooperación horizontal, regional, Sur-Sur, Norte-Sur, Sur-Norte y triangular).
Modalidades de implementación y financiación	Asistencia financiera: apoyo presupuestario, asistencia técnica y financiación de proyectos.	Un conjunto más amplio de medidas, incluidos instrumentos de financiación (apoyo al desarrollo sostenible, fondos para el clima, combinación de herramientas financieras para el desarrollo, canjes de deuda por medidas de protección ambiental y movilización de recursos nacionales) y modalidades innovadoras (intercambio de experiencias y buenas prácticas, diálogos multilaterales sobre políticas, fortalecimiento de capacidades, transferencia de tecnologías, etc.).

Fuente: Elaboración del autor a partir de CEPAL y OCDE (2018: 34).

3. La inclusión social en América Latina y el Caribe: entre avances y desafíos

Sentado lo anterior, cabe preguntarse cuál es el posicionamiento de los PRM de América Latina y el Caribe en lo referente a la implementación de la Agenda 2030 y los ODS¹⁴ adoptados el 25 de septiembre de 2015 según la propuesta del Grupo de Trabajo Abierto (GTA) de la Asamblea General de Naciones Unidas.

La Agenda 2030 es muy ambiciosa: incluye 17 objetivos y 169 metas. Si se compara con la Declaración del Milenio y los ODM, se pueden identificar dos grandes diferencias. La primera es que los ODS son propósitos generales, que tienen la finalidad de guiar las políticas nacionales y la cooperación internacional de todos los Estados miembros de Naciones Unidas. La segunda consiste en que se asumió un enfoque más amplio y global, que va más allá de los problemas propios de los países en desarrollo y abarca temas centrales de la gobernanza mundial en aspectos institucionales, económicos y ambientales (Loewe y Rip-pin, 2015: 1). En lo referente a su interacción con la cooperación para el desarrollo, Sanahuja señala que:

La necesidad de adaptar y alinear las políticas e instrumentos de cooperación se deriva del propio contenido de la Agenda 2030: a diferencia de los anteriores ODM, este documento define una agenda de desarrollo integral y de carácter universal, que, en nombre de la sostenibilidad atañe a todos los países, al margen de su nivel de renta, y reclama una mayor acción colectiva internacional para la provisión de bienes públicos globales (Sanahuja, 2019: 32).

Asimismo, el pilar social de la Agenda 2030, que se analiza en este texto, abarca directamente 10 ODS y 50 metas e, indirectamente¹⁵, todos los ODS y 49 metas adicionales (CEPAL, 2019: 117).

¹⁴ El concepto de ODS se adoptó en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), cuya declaración final reconoce “la importancia y la utilidad de un conjunto de objetivos de desarrollo sostenible, basados en el Programa 21 y el Plan de Aplicación de las decisiones de Johannesburgo. [Estos] objetivos deben abordar e incorporar de forma equilibrada las tres dimensiones del desarrollo sostenible [...], y deberán ser coherentes con la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo con posterioridad a 2015” (Naciones Unidas, 2012: 51). Vale la pena recordar que la propuesta inicial, que llevó a la adopción del concepto general de los ODS y a la creación del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General, la presentaron en 2011 Colombia y otros países de la región. Ver <http://www.cancilleria.gov.co/rio/acerca> (consultado el 4 de junio de 2019).

¹⁵ Se trata de metas de orden económico, medioambiental o institucional con unas consecuencias relevantes sobre el desarrollo social.

CUADRO 2. Objetivos de Desarrollo Sostenible

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria, y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
5. Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas.
6. Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible, y el saneamiento para todos.
7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.
8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos.
9. Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación.
10. Reducir la desigualdad en y entre los países.
11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.
17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

Fuente: Naciones Unidas, 2015: 16.

En las siguientes páginas se analiza cómo ha cambiado la situación económica y social de América Latina y el Caribe desde mediados de la década de los noventa, y se identifican los principales desafíos que afronta la región en términos de desigualdad e inclusión social.

3.1. Logros económicos y sociales y nuevo posicionamiento de la región

En primer lugar, es necesario destacar que, más allá de la heterogeneidad entre los distintos países, desde mediados de los años noventa América Latina y el Caribe ha incrementado su peso económico y comercial en el escenario internacional. Esto ha sido posible gracias a una coyuntura favorable, impulsada por el aumento de la demanda y de los precios de las materias primas, y se ha reflejado en una abundante entrada de divisas. Esto está relacionado con el notable aumento de la exportación de recursos naturales (productos agrícolas, minerales y combustibles), remesas, flujos de capital de corto plazo e inversión extranjera directa (IED), y ha generado un crecimiento del PIB regional, que, entre 2000 y 2013, sobrepasó a menudo el 5% anual (OCDE, 2014: 39-40). A su vez, entre 1995 y 2013, la deuda externa como porcentaje del PIB disminuyó progresivamente del 33,3% al 21,4%, y la inversión extranjera neta aumentó de 24.000 a 196.000 millones de dólares (CEPAL, 2014b: 76 y CEPAL, 2018: 37). Además, entre 1990 y 2017, las exportaciones se triplicaron y las importaciones se multiplicaron por siete (Gráfico 4).

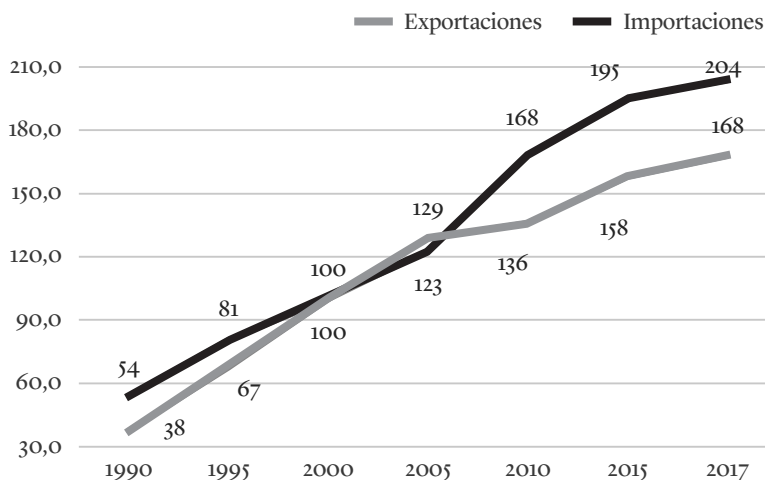
Al mismo tiempo, muchas empresas latinoamericanas, especialmente brasileñas y mexicanas, son ya corporaciones multinacionales que invierten en otros países, compiten en importantes licitaciones internacionales y lideran sectores de alta tecnología, como la aeronáutica y los hidrocarburos. Asimismo, la diversificación del comercio mundial hace que los países asiáticos estén desplazando a Estados Unidos y Europa como principales socios comerciales de la región.

La bonanza macroeconómica se ha reflejado incluso en el aumento sostenido del ingreso per cápita. Según el Banco Mundial¹⁶, en 2019, los 42 países de América Latina y el Caribe están clasificados de la siguiente manera: 16 de ingreso alto¹⁷, 21 de ingreso medio-alto, 4 de ingreso medio-bajo y tan solo 1 (Haití)

¹⁶ Banco Mundial. Disponible en: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups> (consultado el 4 de noviembre de 2019).

¹⁷ Sin pasar por alto que la gran mayoría de ellos son pequeños Estados insulares caribeños, como Antigua y Barbuda, Aruba y Bahamas, mientras que los únicos países continentales de ingreso alto son Chile, Panamá y Uruguay.

GRÁFICO 4. Volumen del comercio de bienes y servicios a precios constantes (2010=100)



Fuente: Elaboración del autor a partir de CEPAL, 2014b: 75 y CEPALSTAT (consultado el 8 de octubre de 2019).

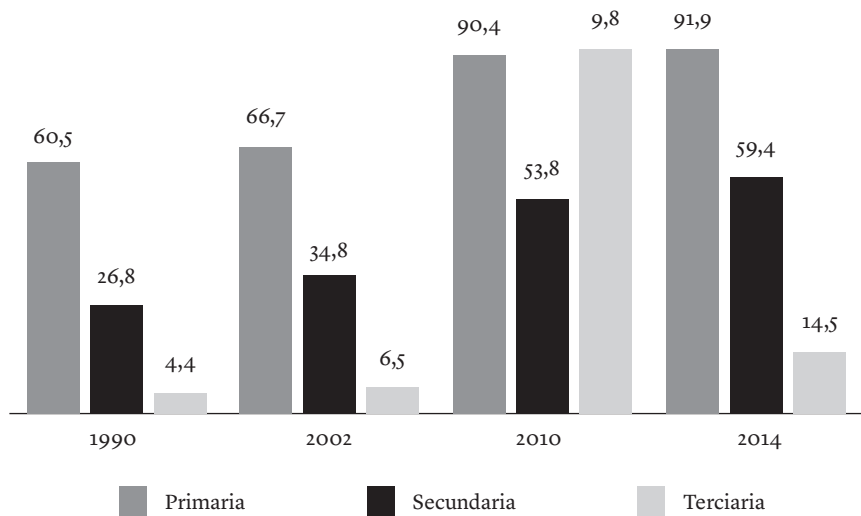
de ingreso bajo. Igualmente, la región ha aumentado su relevancia política, con países que se están consolidando como líderes regionales y otros, como Brasil, que —a pesar de altibajos y contradicciones— están afianzando su influencia global. Al respecto, Sanahuja observa que “con mayor confianza en sí mismos, los países latinoamericanos ensayan políticas exteriores más asertivas y de mayor alcance, con nuevas formas de regionalismo y de multilateralismo que buscan, de manera expresa, ampliar los márgenes de autonomía de la región en un mundo que se percibe multipolar” (Sanahuja, 2013: 13).

La coyuntura favorable que generó la situación económica, acompañada por cuantiosas inversiones en servicios y políticas sociales, ha permitido mejorar sustancialmente las condiciones de vida de la población. A manera de ejemplo, cabe recordar que, entre 2003 y 2014, alrededor de 96 millones de personas salieron de la pobreza (BID, 2014: 4 y 7)¹⁸, que la tasa de desempleo de la región disminuyó de 11,4% en 2002 a 6,9% en 2014¹⁹, y que los mayores de 65 años que

¹⁸ En particular, sobresalen las políticas exitosas en Brasil, Ecuador y Uruguay (Tassara *et al.*, 2015: 21 y 175-178).

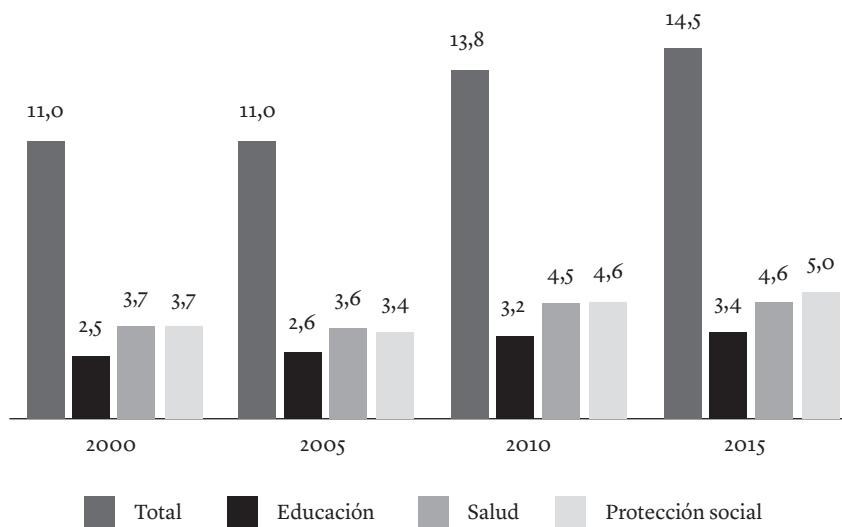
¹⁹ CEPALSTAT. Disponible en: https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil_Regional_Social.html?idioma=spanish (consultado el 4 de noviembre de 2019).

GRÁFICO 5. Jóvenes que concluyen los principales ciclos educativos (en porcentajes)



Fuente: Elaboración del autor a partir de CEPAL, 2014a: 131 y CEPALSTAT (consultado el 8 de octubre de 2019).

GRÁFICO 6. Gasto social como porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración del autor a partir de CEPAL, 2014a: 49 y CEPALSTAT (consultado el 8 de noviembre de 2019).

reciben una pensión pasaron de 53,6% en 2002 a 70,8% en 2015 (CEPAL, 2018: 67). Otros indicadores significativos son la esperanza de vida al nacer, que pasó de 70 años en 1995 a casi 76 en 2017²⁰, y el porcentaje de jóvenes que concluyen los principales ciclos educativos, que también aumentó de manera significativa (Gráfico 5). Estos avances se vieron alentados por la consolidación de las finanzas públicas, lo que viabilizó el aumento de gasto social (Gráfico 6).

Por otro lado, todo esto no hubiera sido posible sin la superación del paradigma basado en el Consenso de Washington²¹, que buscaba reducir el papel del Estado, y la asunción de un enfoque orientado a la cohesión social, la ciudadanía y los derechos en la formulación de las políticas sociales. Además, Tassara evidencia que:

[...] organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la CEPAL y la Unión Europea han desempeñado un papel proactivo en la promoción de los nuevos paradigmas en la lucha contra la pobreza. Esto ha estimulado mayor atención hacia los enfoques basados en la cohesión social, la ciudadanía y los derechos en la formulación de las políticas sociales (Tassara, 2014: 11).

También las relaciones euro-latinoamericanas han tenido un papel notorio en este proceso (Sanahuja, 2011: 24-25 y 34; Tassara, 2013b: 61-64; Tassara, 2012: 36-37), toda vez que la cohesión social se incluyó en la agenda en la segunda mitad de los años noventa, y se reconoció en 2004 como prioridad de la cooperación y el diálogo político birregional²² en la Tercera Cumbre América Latina

²⁰ Banco Mundial. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.DYN.LE00.IN?locations=ZJ> (consultado el 4 de noviembre de 2019).

²¹ Elaborado como documento preparatorio de una conferencia del Institute for International Economics, con el título *What Washington Means by Policy Reform* (1990). La idea de su autor, John Williamson, era que sus contenidos podían contar con el consenso del complejo político-económico con sede en Washington (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Gobierno y Congreso de Estados Unidos, y Reserva Federal). El texto sintetizaba las medidas necesarias para salir de la crisis: disciplina fiscal rigurosa; reordenamiento del gasto público; reforma fiscal; liberalización de los tipos de interés; tipo de cambio competitivo; liberalización del comercio internacional y las inversiones extranjeras; privatización; desregulación, y fortalecimiento de los derechos de propiedad.

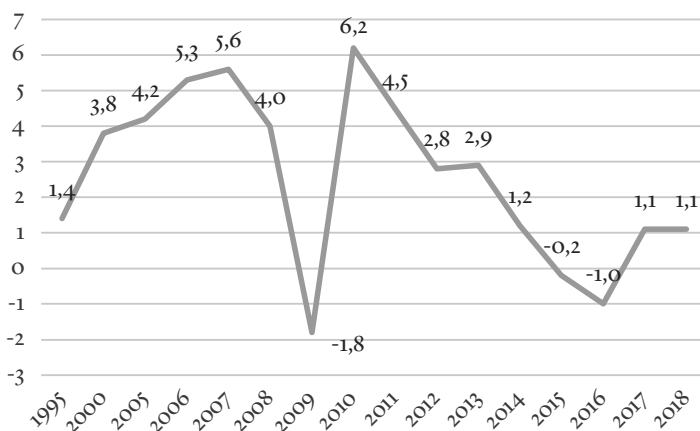
²² Al respecto, se recuerda el trabajo de investigación aplicada e intercambio de buenas prácticas que el Programa EUROSociAL de la Unión Europea ha realizado en varios países de la región desde 2005 hasta la fecha, con la participación de funcionarios y dirigentes de los gobiernos nacionales y de expertos europeos y latinoamericanos (Chiodi, 2013: 188-190).

y el Caribe-Unión Europea realizada en Guadalajara, México. Tanto es así, que su declaración final afirma “la responsabilidad primaria de nuestros gobiernos, junto con sus sociedades civiles, de dirigir [...] reformas orientadas a aumentar la cohesión social, a través del combate a la pobreza, la desigualdad y la exclusión social”²³.

3.2. Brechas sociales, desigualdad y vulnerabilidad

Muchos analistas coinciden en señalar las brechas que tienen que afrontar los PRM y, en el caso de América Latina y el Caribe, la CEPAL identifica varios rezagos y problemas históricos no resueltos que merman el pleno desarrollo de sus potencialidades, como se evidenció en la primera parte de este texto. Asimismo, debido a la contracción de la demanda y la disminución de los precios de las materias primas, a partir de 2014 el PIB regional ha entrado en una fase de estancamiento (Gráfico 7) y se han registrado retrocesos en indicadores importantes como la tasa de desempleo (9,3% en 2018) y la pobreza que, entre 2014 y 2018, ha vuelto a aumentar, pues ha pasado de 27,8% a 29,6% de la población, mientras que la pobreza extrema ha aumentado de 7,8% a 10,2% (CEPAL, 2019: 120).

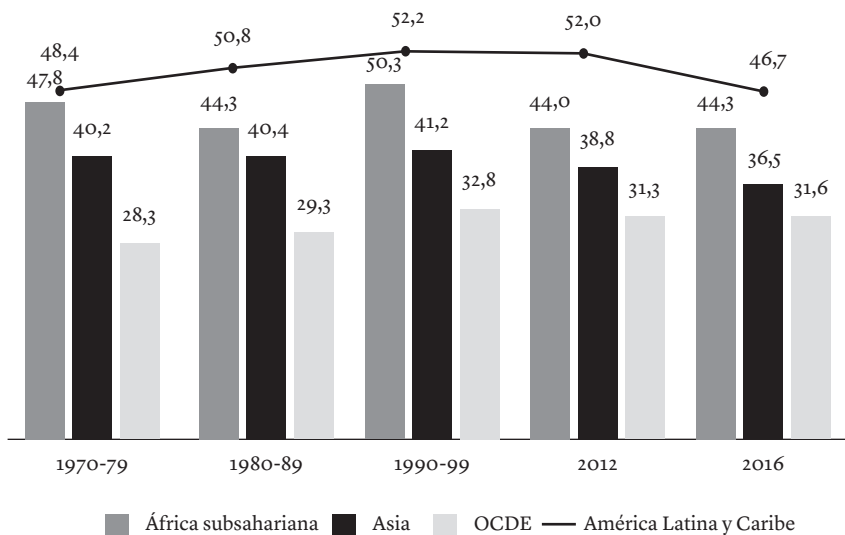
GRÁFICO 7. Tasa de variación anual del PIB regional a precios constantes de 2010 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración del autor a partir de CEPAL, 2014a: 49 y CEPALSTAT (consultado el 8 de noviembre de 2019).

²³ IntegraciónSur: <http://integracionsur.com/declaracion-de-guadalajara-cumbre-de-america-latina-el-caribe-y-la-union-europea/> (consultado el 4 de octubre de 2019).

GRÁFICO 8. Evolución del índice de Gini en algunas regiones del mundo



Fuente: Elaboración del autor a partir de PNUD, 2010; CEPAL, 2014b: 45-46; CEPAL, 2018: 44; OCDE, 2016: 103 y Datos de libre acceso del Banco Mundial <https://datos.bancomundial.org> (consultado el 6 de octubre de 2019).

Estos porcentajes corresponden, respectivamente, a 187 millones de pobres y 62 millones de indigentes (CEPAL, 2018: 88). En particular, un aspecto preocupante es el reparto de la vulnerabilidad a la pobreza, que revela asimetrías significativas por edad, género, etnia y residencia en las áreas urbanas o rurales (Tassara, 2013c: 165).

Igualmente, en el panorama internacional, la región se sigue caracterizando por la desigualdad más alta y persistente, como resulta evidente al comparar la evolución en el tiempo del índice de Gini²⁴ en algunas grandes regiones del mundo (Gráfico 8).

Por eso, Hardy plantea que “América Latina no está transitando de una región de ingresos medios a una de clases medias, sino a sociedades marcadas por inseguridades económicas basadas en las desigualdades que segmentan los ciudadanos” (Hardy, 2014: 13). En otras palabras, es una mezcla de excesiva desigualdad y desprotección de los grupos vulnerables, o sea, uno de los factores que llevan a las trampas de renta media.

²⁴ El coeficiente de Gini mide la desigualdad en la distribución del ingreso, y varía entre 0 y 1. El índice de Gini es el mismo indicador expresado en un valor comprendido entre 0 y 100.

El análisis de Hardy se alimenta de las encuestas de hogares realizadas entre 2011 y 2012 en 18 países de América Latina y el Caribe²⁵, utilizando una metodología que formularon el PNUD y el Banco Mundial²⁶, y apunta a la identificación de estratos sociales clasificados según el ingreso per cápita diario²⁷. A la vez, el estudio cuestiona el optimismo sobre la progresiva ampliación de la clase media y revela cómo una parte muy importante de la misma sigue manifestando una alta vulnerabilidad y, bajo ciertas circunstancias, corre el riesgo de caer nuevamente en la pobreza.

En particular, Hardy identifica cuatro estratos sociales. El estrato pobre, que reúne a las personas con un ingreso per cápita diario de hasta 4 dólares, y que se articula a su vez entre pobre extremo (hasta 2,5 dólares²⁸) y pobre moderado (entre 2,51 y 4 dólares); el estrato vulnerable, que percibe entre 4,1 y 10 dólares; el estrato medio, que dispone de entre 10,1 y 50 dólares, y el estrato alto, caracterizado por un ingreso diario superior a los 50 dólares (Hardy, 2014: 23-24).

La investigación muestra que casi la tercera parte de la población (30,1%) se encuentra en la pobreza y que la indigencia tiene un peso mayor (15,9%) que la pobreza moderada (14,2%). Finalmente, solo dos países lograron reducir la pobreza por debajo del 10% (Uruguay con el 8,1% y Chile con el 9,9%), mientras que en cuatro países esta supera el 40% de la población total (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) (Hardy, 2014: 71).

Pero lo más interesante está relacionado con la vulnerabilidad²⁹: los avances logrados en la reducción de la pobreza han evidenciado la existencia de amplios sectores sociales que, a pesar de no estar clasificados como pobres o indigentes según los umbrales existentes, “revelan condiciones de fragilidad económica que los hace altamente vulnerables a las contingencias, sean externas, nacionales o familiares” (Hardy, 2014: 30). Además, si se suma el total de los pobres con el estrato vulnerable, se llega a la conclusión de que, en su conjunto, estos hogares son el

²⁵ Las encuestas se procesaron entre 2013 y 2014 en el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) del Departamento de Economía de la Universidad Nacional de la Plata.

²⁶ En particular, esta metodología es de López y Ortiz (2013), del Banco Mundial y del PNUD, respectivamente. Después, fue validada y adoptada por el Banco Mundial (Ferreira *et al.*, 2013) para determinar la estratificación social.

²⁷ Expresados en dólares estadounidenses ajustados por paridad de poder adquisitivo para permitir la comparación entre países.

²⁸ Este umbral es un poco más alto que el que utilizan la CEPAL y la mayoría de los países de la región.

²⁹ Según Busso: “la vulnerabilidad social [...] ubica la discusión de las desventajas sociales en la relación entre: i) los activos físicos, financieros, humanos y sociales que disponen los individuos y hogares, con ii) sus estrategias de uso, y con iii) el conjunto de oportunidades [...] a las que pueden acceder individuos y hogares” (Busso, 2001: 3).

grupo social más numeroso y que el 68% de la población de la región está en una situación de pobreza o vulnerabilidad (Hardy, 2014: 32).

Obviamente, su distribución es muy variada. Sin embargo, el total de la población pobre o vulnerable rebasa la mitad de los ciudadanos en 16 de los 18 países estudiados, representa más de las dos terceras partes de los habitantes en 10 países, y excede el 80% en 4 de ellos. Por otro lado, la magnitud de los estratos vulnerables supera a los sectores pobres en 14 países. Por ende, la reducción de la vulnerabilidad representa uno de los desafíos prioritarios para América Latina. Según Hardy, estos estratos:

[...] son los más desprotegidos [...] por dos razones: en primer lugar, porque suelen quedar fuera de las políticas sociales [...] altamente focalizadas hacia los segmentos de mayor pobreza y, en segundo lugar, porque carecen de capacidades económicas que les permitan hacer frente a sus necesidades con relativa solvencia y estar preparados ante contingencias personales y familiares, de origen nacional o hasta internacional, como lo fue la reciente crisis mundial (Hardy, 2014: 31).

La amplia difusión de la vulnerabilidad sugiere la hipótesis de que, en la región, la salida de la pobreza no lleve, aunque sea gradualmente, a la situación de estabilidad y seguridad social típica de los sectores medios. Al contrario, parece darse una transición a una condición de no pobreza con fuertes rasgos de vulnerabilidad social e inseguridad económica. Al respecto, Sanahuja y Ruiz afirman que la clase media “depende de trabajos de poca calidad, tiene una protección social inadecuada y un ingreso volátil que la pone en riesgo permanente de volver a la pobreza ante cualquier eventualidad sistémica o individual. [...] Así, hoy son vulnerables los que dejaron de ser pobres durante el ciclo expansivo” (Sanahuja y Ruiz, 2019: 29-30).

Si la desigualdad y la vulnerabilidad son las principales claves de lectura, hay otros aspectos cruciales para entender la situación actual de América Latina y el Caribe, entre ellos, la calidad de los servicios de educación y salud. Después de haber logrado ampliar sustancialmente su cobertura, los desafíos mayores del sector educativo son aumentar la calidad de la educación pública y eliminar los sesgos que limitan el acceso de los sectores poblacionales de menores recursos. Según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en 2016, casi 13 millones de niños, niñas y adolescentes —el 9% de la población escolar de la región— no tenían acceso

al sistema educativo (UNESCO, 2018), mientras que la CEPAL evidencia que “entre quienes no concluyen la secundaria hay más jóvenes que provienen de hogares de menores ingresos, que residen en zonas rurales y que son indigentes o afrodescendientes” (CEPAL, 2019: 135). También la desigualdad en el acceso a la educación superior sigue siendo muy marcada, y está matizada por las mismas variables étnicas y socioeconómicas. Finalmente, en la región, la oferta de capacitación profesional no logra articularse eficazmente con las empresas y los demás sectores productivos (CEPAL, 2019: 137-139).

En lo referente al segundo tema, Acosta y Cecchini (2016) señalan que existe una enorme variabilidad en la calidad, la cobertura y los resultados logrados por los distintos sistemas nacionales de salud, mientras que algunos indicadores siguen reflejando una profunda desigualdad entre los grupos étnicos y sociales dentro del mismo país. Por ejemplo, “la mortalidad infantil de la población indígena de once países de la región es 1,8 veces la de los no indígenas” (CEPAL, 2019: 126), mientras que pocos países cuentan con sistemas universales de salud y la calidad de los servicios es muy desigual entre zonas rurales y urbanas. Por otro lado, la gran mayoría de los países no logra afrontar eficazmente el aumento de las enfermedades crónicas no transmisibles, sobre todo entre los adultos mayores.

Las disparidades antes mencionadas influyen también en el acceso al mercado laboral, tanto que la CEPAL recuerda que “existe una diferencia de más de 13 puntos porcentuales entre la participación laboral de los jóvenes de 15 a 29 años que viven en hogares no vulnerables (67,4%) y la de los jóvenes extremadamente pobres, pobres o vulnerables a la pobreza (54,1%)” (CEPAL, 2019: 140). Al mismo tiempo, el ingreso laboral medio en las zonas urbanas es 2,8 veces superior al de las zonas rurales (CEPAL, 2018), mientras que el ingreso de los trabajadores en los sectores de productividad media y alta duplica con creces los que registran los demás sectores (CEPAL, 2016).

Un gran desafío está representado por la consolidación de sistemas universales de protección social para asegurar el bienestar, superar la pobreza, reducir la desigualdad y avanzar hacia la consecución de la Agenda 2030. Porque:

[a] proteger el ingreso de las personas y sus dependientes ante diversos choques y riesgos (individuales y colectivos) de tipo social, económico y climático; al fomentar el acceso a servicios públicos y sociales como la educación y la salud y al atender las necesidades y vulnerabilidades particulares de las personas a lo largo del ciclo de vida, el aporte de la protección social cons-

tituye un bien público que debe consolidarse a nivel regional y nacional (Tassara y Cecchini 2016: 130).

Otro elemento central son las políticas fiscales, que desempeñan un papel primordial para garantizar —sobre todo durante un ciclo económico negativo— la financiación de programas orientados a la inclusión social. Lamentablemente, en la región, los regímenes de tributación se siguen caracterizando por una insuficiente progresividad de los impuestos sobre la renta y una lucha poco eficaz contra la evasión y la elusión fiscal. Según la CEPAL (2019: 216), por ejemplo, “las pérdidas asociadas con el incumplimiento tributario del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre el valor agregado (IVA) [...] alcanzaron 6,3% del PIB en 2017”, o sea, una tercera parte de los ingresos tributarios estimados.

Igualmente, en los países de América Latina y el Caribe hay mucha discontinuidad entre un gobierno y otro, así que los vaivenes de las coyunturas políticas vinculadas con los cambios de gobierno condicionan negativamente, no solamente la coordinación intergubernamental y la capacidad de cada país de planificar a medio y largo plazo, sino también la calidad, la persistencia y los impactos generados con la implementación de las políticas públicas nacionales (Tassara, 2018b: 335). En nuestro caso, esto afecta especialmente a las políticas sociales orientadas a la inclusión social.

En síntesis, se puede concluir recalcando que la región “se caracteriza por una nueva paradoja: en los datos agregados, aumentan los ingresos, pero eso no se traduce en una mejora integral de la calidad de vida para todos sus habitantes” (Sanahuja y Ruiz, 2019: 30).

4. La Agenda 2030 y los países latinoamericanos de renta media

Los países de América Latina y el Caribe han trabajado intensamente para consensuar una posición común que les permitiera influir en la negociación e implementación de la Agenda 2030, y la CEPAL (2010a, 2012b y 2014c) ha elaborado la “trilogía de la igualdad”, que propone una agenda de desarrollo sostenible centrada en la reducción de las desigualdades. Esta visión quedó plasmada en el informe de las Comisiones Regionales de Naciones Unidas (2013) y se puede resumir en 11 prioridades.

El tema se discutió también en la segunda Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), celebrada en enero de 2014 en

CUADRO 3. Prioridades de América Latina y el Caribe para la Agenda 2030

Sostenibilidad económica	Sostenibilidad social	Sostenibilidad ambiental	Gobernanza
<p>1. Intensificar la diversificación productiva.</p> <p>2. Crear empleo productivo y decente, y facilitar oportunidades de trabajo para todos.</p> <p>3. Cerrar las brechas de productividad y protección social entre los diferentes sectores y estratos de la economía.</p>	<p>4. Cerrar las brechas de bienestar y las desigualdades que se perpetúan intergeneracionalmente.</p> <p>5. Combatir la pobreza extrema y el hambre.</p> <p>6. Promover la inclusión y la participación de los ciudadanos en el desarrollo económico y social (énfasis en la igualdad de género, y la diversidad étnica y racial).</p>	<p>7. Incorporar los principios del desarrollo sostenible al diseño de políticas y estrategias de desarrollo nacionales.</p> <p>8. Combatir el cambio climático y minimizar la pérdida de biodiversidad.</p>	<p>9. Promover una alianza mundial para el desarrollo y contrarrestar las consecuencias de la crisis mundial.</p> <p>10. Promover la cooperación internacional para el desarrollo y cumplir el 0,7% de AOD/PIB.</p> <p>11. Identificar fuentes innovadoras de financiación (p. ej. impuestos sobre transacciones financieras y paraísos fiscales).</p>

Fuente: Elaboración del autor a partir de las Comisiones Regionales de Naciones Unidas (2013: 69-70) y Sanahuja *et al.* (2015: 31).

Cuba. La declaración final aprobada entonces³⁰ retoma la filosofía de la CEPAL y afirma los siguientes elementos para caracterizar la implementación de la Agenda 2030: i) promoción de un “cambio estructural para la igualdad”, con el propósito de eliminar las brechas existentes en la calidad de vida de la población en los ámbitos internacional, regional y nacional; ii) énfasis en el fortalecimiento de la gobernanza democrática, no solo dentro de los países, sino también en los organismos multilaterales, y reconocimiento concreto del derecho al desarrollo³¹; iii) adopción de medidas específicas para facilitar la transferencia de tecnologías y fortalecer las capacidades de innovación; iv) construcción de

³⁰ En la misma cumbre, la CELAC aprobó también una Declaración especial sobre los desafíos de los países de ingreso medio en América Latina y el Caribe, que reivindica “la solidaridad de los países de renta media con los países menos avanzados, a través de la cooperación Sur-Sur, y que dichos esfuerzos necesitan el apoyo de la comunidad internacional” (CELAC, 2014b: 2).

³¹ La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en 1986, afirma que este es un “derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político, en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, contribuir a ese desarrollo y disfrutar de él” y establece que los “Estados tienen el deber primordial de crear condiciones nacionales e internacionales favorables para [su] realización” (ONU, 1986: arts. 1 y 3).

una “alianza global para el desarrollo” efectiva, que consolide y amplíe los acuerdos alcanzados en las conferencias sobre financiación del desarrollo de Monterrey (2002) y Doha (2008), e incluya objetivos, indicadores y plazos claros para la planificación e implementación de los recursos necesarios; v) complementación de la AOD con otros mecanismos de financiación del desarrollo (deuda externa, promoción de la CSS, comercio y finanzas internacionales), y vi) adopción de un enfoque universal, pero con la flexibilidad necesaria para tener en cuenta particularidades y prioridades de cada país (CELAC, 2014a).

Posteriormente, en la tercera Cumbre de la CELAC, celebrada en enero de 2015 en Costa Rica, la Declaración especial sobre la Agenda de desarrollo post-2015 (CELAC, 2015) solicitó avanzar en dos puntos clave para la conformación de una alianza global para el desarrollo sostenible efectiva: la estrategia internacional de financiación del desarrollo y “un Plan de acción integral para la cooperación con países de renta media, vinculado a los ODS, que evite que este colectivo de países quede al margen de la nueva agenda, como sucedió con los ODM, que se focalizaron en los países de menores ingresos” (Sanahuja *et al.*, 2015: 33). Para darle más consistencia a esta propuesta, sería útil que los países socios le reconocieran a la CELAC las tareas de: i) coordinar la formulación de las metas nacionales para el logro de los ODS; ii) diseñar estrategias regionales para aumentar las sinergias orientadas a facilitar la implementación de las políticas públicas respectivas, y iii) establecer mecanismos comunes para el monitoreo y la evaluación de las metas nacionales, quizás impulsando también procesos de revisión entre pares.

Todo lo anterior configura una novedad significativa: los países latinoamericanos decidieron asumir la iniciativa, y adoptar un enfoque proactivo en la negociación y la implementación de la Agenda 2030, rompiendo con la actitud pasiva que mantuvieron frente a la discusión que llevó a la aprobación de la Declaración del Milenio y de los ODM. Otra novedad es que, mientras que expertos del Banco Mundial y agencias de Naciones Unidas definieron los ODM (inspirados por el CAD de la OCDE), los ODS surgieron de acaloradas negociaciones intergubernamentales, con el protagonismo de los países emergentes y la participación de actores no estatales (Loewe y Rippin, 2015: 3). Tampoco hay que olvidar que, en la actual coyuntura internacional:

[...] no solo los PRM necesitan del apoyo de la comunidad internacional, también la comunidad internacional necesita de los PRM para afrontar conjuntamente, con mayor capacidad de éxito, las metas globales de desarrollo. La

cuestión, por tanto, es cómo la comunidad internacional puede impulsar la activa colaboración de un creciente grupo de exitosos PRM en la superación de los desafíos globales y comunes y, más específicamente, cuál es el papel que la cooperación para el desarrollo puede tener en todo ello (Alonso *et al.*, 2014: 2).

Finalmente, Alonso nos recuerda que:

La ayuda al desarrollo nació en un mundo caracterizado por [...] dos bloques en conflicto; hoy [...] está configurándose un mundo más complejo y multipolar. Nuevas potencias [...] han emergido, dotadas de un elevado dinamismo y con creciente capacidad de proyección internacional. [Por ende, el] principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” [...] ya no puede interpretarse como una dual segregación de responsabilidades entre países desarrollados y en desarrollo, sino como un continuum de grados de compromiso acordes con los niveles de desarrollo (Alonso, 2013: 2).

5. Reflexiones finales

A continuación, se exponen algunas reflexiones que es oportuno tener en cuenta en la implementación de la Agenda 2030, para acompañar a los PRM de América Latina y el Caribe a afrontar sus principales desafíos, y subrayar el valor de su aporte a la solución de los problemas comunes del desarrollo y la gobernanza mundial³².

Primero, la lucha contra la pobreza tiene que ir acompañada de una atención específica a los temas de la desigualdad³³ y la vulnerabilidad social, con especial referencia a los países latinoamericanos y los demás PRM. Para ese propósito, el “cambio estructural para la igualdad”, que propuso la CELAC como premisa y clave de lectura de los ODS, y la mencionada “trilogía de la igualdad”, representan insumos valiosos para afinar el análisis y formular políticas adecuadas para lidiar con estos problemas en el marco de la Agenda 2030. Por ende, es imperativo que los países más industrializados manejen de forma

³² Como la gestión sostenible del ambiente y el cambio climático; el aprovisionamiento de energía; la seguridad alimentaria y la lucha contra la pobreza; las relaciones entre crecimiento, equidad y migraciones, la lucha contra el terrorismo, y la seguridad.

³³ La CEPAL plantea “la adopción de una estructura distributiva orientada a la disminución de la desigualdad” y recuerda que esto “no se da espontáneamente y requiere el desarrollo y fortalecimiento de instituciones económicas, sociales y públicas que aseguren una amplia distribución de los frutos del progreso técnico y prevengan su excesiva concentración” (CEPAL, 2012b: 30-31).

más coherente y equitativa sus relaciones económicas y comerciales con los países de la región. A modo de ejemplo, los subsidios otorgados a los agricultores europeos por medio de la Política Agrícola Común de la UE protegen de forma inapropiada el mercado interno europeo y perjudican a los campesinos de muchos países latinoamericanos (Tassara, 2013d: 73).

Segundo, es necesario reconsiderar las modalidades utilizadas para la priorización y la canalización de la AOD hacia los PRM, evitando retirar la cooperación de estos países y tomando en consideración las propuestas de la CEPAL (2012a), los estudios de Tezanos y Quiñones (2012), y Tezanos (2019), y el aporte de Vaggi (2017: 62), que destaca la importancia del Índice de Desarrollo Humano ajustado por la desigualdad (PNUD, 2015: 218-221). En particular, en el caso de América Latina y el Caribe, sería oportuno atender la demanda de cooperación al menos en temas prioritarios como el fortalecimiento institucional para la implementación de políticas públicas de cohesión e inclusión social; el mejoramiento de la inserción internacional por medio de procesos de integración regional, las políticas de competitividad y el fomento al acceso a los mercados globales; la consolidación de los sistemas nacionales de educación superior y de investigación, y el desarrollo tecnológico y la innovación (I+D+i). Desde el plano metodológico, el apoyo de los países más industrializados a los PRM debería capitalizar las innovaciones que han introducido la UE y otros donantes a partir de los años noventa. Por esta vía, la cooperación tendría que caracterizarse cada vez más por una colaboración entre pares, en la que todos los participantes, del Norte y del Sur, se enriquezcan mutuamente a través de un trabajo en red basado en el intercambio de experiencias y buenas prácticas.

En este sentido, una experiencia pertinente es la del Programa EUROsociAL y, en general, la de la cooperación euro-latinoamericana, que es horizontal y se fundamenta en el valor agregado y el provecho mutuo que las partes pueden conseguir de una relación de diálogo y colaboración. Además, incluye en su agenda el esfuerzo para afrontar conjuntamente problemas de “gobernanza del desarrollo global”³⁴ como el cambio climático.

Tercero, hay que reconocer y poner en valor la aportación de los países emergentes de la región que han adquirido una amplia experiencia como oferentes de cooperación a países homólogos o menos avanzados. Por esto, varios autores (Alonso, 2013: 36-37; Ayllón, 2013; Sanahuja *et al.*, 2015: 51-57) insisten

³⁴ Este concepto se empezó a utilizar a partir del III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de Accra (2008) y evidencia la insuficiencia del enfoque clásico de la cooperación internacional para afrontar los problemas globales del desarrollo.

en “la necesidad de escalar el aporte de los países del Sur al desarrollo mediante la CSS y la CT [que] puede movilizar recursos adicionales para la promoción del desarrollo” (Xalma, 2014: 27) sin menoscabo de las demás formas de cooperación. Entre otras razones, porque la “CSS gana importancia en razón de la cercanía cultural entre los países que la practican, el respeto a las diferentes visiones de desarrollo, la flexibilidad y adaptabilidad de las experiencias compartidas [...]” (Xalma, 2014: 27). Aunque no hay que olvidar que la misma no está exenta de dificultades y desafíos³⁵, incluido el riesgo de repetir algunos errores de la cooperación Norte-Sur, la CSS “refleja los nuevos equilibrios de un mundo cada vez más multipolar y tiene un sinnúmero de potencialidades positivas para el desarrollo” (Tassara, 2013a: 60). Al respecto, es oportuno señalar dos hechos importantes. El primero es que el nuevo Consenso Europeo de Desarrollo, adoptado en junio de 2017 por la UE y sus Estados miembros, prevé que estos:

[...] se comprometerán en la cooperación para el desarrollo, el diálogo político y las asociaciones con los PRM por lo que respecta al desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, las crisis de refugiados prolongadas y otros intereses compartidos. [Y] apoyarán la aplicación de los ODS, que proporcionan un marco común e integrado para la cooperación, y tratarán también de los bienes públicos mundiales y los desafíos que plantean (UE, 2017: 19).

El mismo documento, que abre la posibilidad de revisar y actualizar algunos de los criterios contenidos en el “Programa para el cambio”, anuncia la creación de formas de asociación innovadoras con los PRM, mediante una gama más amplia de herramientas de cooperación, incluyendo entre ellos el comercio, la inversión, el intercambio de conocimientos y la asistencia técnica, y el apoyo a una CSS y triangular coherente con los principios de eficacia del desarrollo.

El segundo elemento pertinente es la reflexión sobre el enfoque del desarrollo en transición, formulado en el marco de un proceso que lideraron la UE, la CEPAL y la OCDE, orientado a redefinir el desarrollo como un proceso continuo y multidimensional y, por ende, a adecuar la cooperación internacional a un escenario novedoso. En este, hay un número elevado de PRM, muchos de

³⁵ Entre ellas, el PNUD (2009) identifica las siguientes: bajo nivel de institucionalización y coordinación; debilidad de los sistemas para contabilizar los recursos invertidos; pasar de la realización de acciones puntuales a proyectos de mayor alcance; diseñar y utilizar sistemas de indicadores verificables, y realizar sistemáticamente actividades de monitoreo y evaluación.

ellos en América Latina y el Caribe, que tienen diferencias importantes en cuanto a sus capacidades para afrontar los retos del desarrollo y la Agenda 2030, y no pueden ser encasillados a partir de criterios de elegibilidad basados únicamente en la renta per cápita (CEPAL/OCDE, 2018).

Para lograrlo, la cooperación internacional tendría que adoptar un paradigma más inclusivo y tener en cuenta las características diferenciales de los PRM, los nuevos desafíos mundiales que requieren de una gobernanza global y la interdependencia de las decisiones sobre políticas públicas en los ámbitos nacional e internacional.

Cuarto, se debe replantear el papel de los PRM en general, y de los países de América Latina y el Caribe en particular, en la arquitectura y la gobernanza global de la cooperación internacional, teniendo en cuenta y promoviendo su doble estatus de países que han realizado progresos indiscutibles en algunos ámbitos de desarrollo, y, a la vez, tienen problemas y dificultades abiertas en otros. Este tema se inscribe en el marco del rediseño del sistema de cooperación en su conjunto, que pasa por una especie de crisis de identidad debido a factores como:

[...] las contradicciones recurrentes de los donantes [tradicionales]; la proliferación de nuevos agentes con la consecuente pérdida de peso de la AOD [...]; y la disolución de la metáfora constitutiva del propio “sistema”, es decir, el “Sur”, entendido como [...] las economías de renta baja [...] sin influencia internacional y dependientes del “Norte”, cuyo concepto también se diluye [...] (Ayllón *et al.*, 2013: 30).

Por su parte, los países de América Latina y el Caribe tendrían que impulsar las siguientes iniciativas y procesos: i) avanzar de manera decidida en la implementación de políticas sociales para cerrar las brechas y las desigualdades existentes en la región; ii) asumir, en alianza con la UE y los otros PRA disponibles, un mayor nivel de responsabilidad en el tratamiento de los problemas globales que agobian a la humanidad; iii) promover una institucionalidad más sólida para la gestión de la CSS, que requiere “la creación de normas y estructuras que hagan posible gestionar sus prácticas” (Sanahuja *et al.*, 2015: 102), y iv) legitimar la CELAC para que coordine las políticas públicas a escala regional y represente los intereses de los países miembros a nivel internacional (Tassara, 2017: 109-110).

En cualquiera de los posibles escenarios, sería oportuno salvaguardar el patrimonio de conocimiento del CAD-OCDE, pero las estructuras de gobernanza del sistema tendrían que ser más incluyentes y representativas, y habría

que “superar la visión [...] dual del sistema, que segrega [...] las funciones de donante y receptor, y promover la progresiva implicación de los países de mayor desarrollo relativo en las tareas activas de cooperación” (Ayllón *et al.*, 2013: 31).

Una posible hipótesis sería la de crear una estructura permanente de Naciones Unidas en la que confluyeran la pericia del CAD, y la experiencia y representatividad ganadas en los últimos años por el GTA y la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED), creada en el Foro de Busan con el propósito explícito de darle seguimiento a la implementación de la declaración final, y el implícito de “facilitar la integración a dos velocidades de los sistemas CAD y CSS-BRICS, cuyos miembros comparten sillas en el G-20” (Domínguez y Olivé, 2014). En la misma línea, Ocampo (2015: 42-47) propone la creación de una mejor estructura de gobernanza mundial del desarrollo fundamentada en seis criterios: i) reconocimiento del principio de subsidiariedad; ii) necesidad de una red “densa” de instituciones mundiales, regionales y nacionales; iii) superación de la tensión entre inclusividad y eficacia; iv) participación equitativa de los países en vías de desarrollo; v) introducción de instrumentos más eficaces para el monitoreo y el cumplimiento de los compromisos internacionales, y vi) coherencia del sistema de gobernanza global.

Obviamente, para lograrlo, sería necesario que tanto los países más industrializados de la OCDE como los países emergentes cedieran algo en pro de un sistema de gobernanza de la cooperación internacional para el desarrollo más coordinado y representativo, como ocurrió en el Foro de Busan, cuando se logró incorporar a los BRICS a la declaración final bajo el compromiso de que sus contenidos y recomendaciones los asumiría la CSS solo como referencia y de forma voluntaria.

Por último, la implementación de la Agenda 2030 tendría que incluir tres niveles geográficos: un primer nivel de ámbito mundial y caracterizado por una cobertura universal, que coincidiría con los ODS; un segundo nivel de ámbito regional, que en el caso de América Latina y el Caribe tendría que adecuar los ODS al escenario regional y valorar las propuestas del “Plan de Acción de la CELAC 2015”; y, finalmente, un tercer nivel de ámbito nacional, para adaptar la agenda regional a las características de cada país. Este enfoque “aportaría mayor precisión y realismo a la estrategia ODS, [facilitaría] la evaluación [...] de todos los países socios y estimularía el intercambio de experiencias y la cooperación entre los países latinoamericanos y caribeños”³⁶ (Sanahuja *et al.*, 2015: 51).

³⁶ Por ende, el primer banco de prueba de la Agenda 2030 fue la identificación de los indicadores para la medición de los 17 ODS y sus 169 metas (Loewe y Rippin, 2015: 59). Los primeros 230 indicadores (Naciones Unidas, 2016) fueron elaborados por el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los

Referencias bibliográficas

- ACOSTA, O. y CECCHINI, S. (2016): “Latin American pathways to achieve universal health coverage”, *Policy in Focus*, vol. 13, nº 1, Brasilia, International Policy Centre for Inclusive Growth/Naciones Unidas.
- ALKIRE, S.; ROCHE, J. M. y SUMNER, A. (2013): “Where do the multi-dimensional poor live?”, *Working Paper*, Oxford, Oxford Poverty and Human Development Initiative.
- ALONSO, J. A. (2013): “Cooperación con países de renta media: un enfoque basado en incentivos”, *Documentos de trabajo AECID*, nº 1, Madrid, AECID.
- ALONSO, J. A.; GLENNIE, J.; SUMNER, A. (2014): “Receptores y contribuyentes. Los países de renta media y el futuro de la cooperación para el desarrollo”, *Working Paper*, nº 135, Nueva York, UN/DESA.
- AYLLÓN PINO, B. (coord.) (2013): “La cooperación Sur-Sur en la gobernanza del desarrollo: nuevas configuraciones de la arquitectura de la ayuda”, *Documento de trabajo* nº 27, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- BID (2014): *Documento marco sectorial de protección social y pobreza*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- BUSSO, G. (2001): “Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI”. Ponencia presentada en el Seminario internacional Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe”. Santiago de Chile, 20-21 de junio de 2001. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).
- CECCHINI, S.; FILGUEIRA, F. y ROBLES, C. (2014): *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada*, Serie Políticas Sociales 202, Santiago de Chile, CEPAL/Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.
- CELAC (2014a): “Declaración especial sobre la Agenda de desarrollo post 2015”. II Cumbre de la CELAC, La Habana, 28-29 de enero de 2014. Disponible en: http://celac.cubaminrex.cu/sites/default/files/ficheros/doc_3_6_agenda_post_2015_espanol.pdf (consultado el 4 de junio de 2019).
- (2014b): “Declaración especial sobre los desafíos de los países de ingreso medio en América Latina y el Caribe”. II Cumbre de la CELAC, La Habana, 28-29 de

Indicadores de los ODS, revisados por la Comisión de Estadística de Naciones Unidas en marzo de 2016 y aprobados por la Asamblea General en julio de 2017 (Naciones Unidas, 2017).

- enero de 2014. Disponible en: http://celac.cubaminrex.cu/sites/default/files/ficheros/doc_3_9_paises_de_ingreso_medio_espanol.pdf (consultado el 4 de junio de 2019).
- (2015): “Declaración especial 14 sobre la Agenda de desarrollo post 2015”. III Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), Belén, 28-29 de enero de 2015. Disponible en: <http://www.celac2015.go.cr/declaracion-especial-14-sobre-agenda-de-desarrollo-post-2015/> (consultado el 4 de junio de 2019).
- CEPAL (2010a): *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago de Chile, CEPAL y Naciones Unidas.
- (2010b): *Estudio económico de América Latina y el Caribe. Las políticas ante las adversidades de la economía internacional*, Santiago de Chile, CEPAL y Naciones Unidas.
 - (2011): *El financiamiento para el desarrollo y los países de renta media: nuevos desafíos*, Santiago de Chile, CEPAL y Naciones Unidas.
 - (2012a): *Los países de renta media. Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*, Santiago de Chile, CEPAL y Naciones Unidas.
 - (2012b): *Cambio estructural por la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*, Santiago de Chile, CEPAL y Naciones Unidas.
 - (2014a): *Panorama social de América Latina 2014*, Santiago de Chile, CEPAL y Naciones Unidas.
 - (2014b): *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2014*, Santiago de Chile, CEPAL y Naciones Unidas.
 - (2014c): *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*, Santiago de Chile, CEPAL y Naciones Unidas.
 - (2016): *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible. Trigésimo sexto periodo de sesiones de la CEPAL*, Santiago de Chile, CEPAL y Naciones Unidas.
 - (2018): *Panorama social de América Latina 2017*, Santiago de Chile, CEPAL y Naciones Unidas.
 - (2019): *Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL y Naciones Unidas.
- CEPAL y OCDE (2018): *Nuevos desafíos y paradigmas. Perspectivas sobre la cooperación internacional para el desarrollo en transición*, Santiago de Chile, CEPAL/OCDE.
- CHIODI, F. M. (2013): “Cooperación europea en apoyo a las políticas públicas para la cohesión social en América Latina: aciertos, dificultades y perspectivas”,

- en C. TASSARA (ed.): *Investigación y Desarrollo – Dossier “Diálogo, cooperación y relaciones euro-latinoamericanas”*, vol. 21, n° 1 (enero-junio), Barranquilla, Editorial Universidad del Norte, pp. 185-208.
- COMISIONES REGIONALES DE NACIONES UNIDAS (2013): “A regional perspective on the Post-2015 United Nations Development Agenda”. Disponible en: <http://www.regionalcommissions.org/post2015regionalreport.pdf>.
- DOMÍNGUEZ, R. y OLIVIE, I. (2014): “Retos para la cooperación al desarrollo en el post-2015”, *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 32-3, pp. 995-1.020.
- EDWARD, P. y SUMNER, A. (2014): “Estimating the scale and geography of global poverty now and in the future: How much difference does the method and assumptions make?”, *World Development*, vol. 58, 06, pp. 67-82.
- FERREIRA, F.; MESSINA, J.; RIGOLINI, J.; LÓPEZ CALVA, L. F.; LUGO, M. A. y VAKIS, R. (2013): *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*, Washington D.C., Banco Mundial.
- FERREIRA, F.; MITCHELL JOLLIFFE, D. y BEER PRYDZ, E. (2015): “The international poverty line has just been raised to \$1.90 a day, but global poverty is basically unchanged. How is that even possible?”, *Blog Let’s Talk Development*, Washington, D.C., Banco Mundial. Disponible en: <http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/international-poverty-line-has-just-been-raised-190-day-global-poverty-basically-unchanged-how-even> (consultado el 8 de octubre de 2019).
- FOXLEY, A. (2012): *La trampa del ingreso medio. El desafío de esta década para América Latina*, Santiago de Chile, CIEPLAN.
- GLASSMAN, A.; DURAN, D. y SUMNER, A. (2011): “Global Health and the New Bottom Billion: What do Shifts in Global Poverty and the Global Disease Burden Mean for GAVI and the Global Fund?”, *Working Paper* n° 270, Washington, D.C., Center for Global Development.
- HARDY, C. (2014): *Estratificación social en América Latina: retos de cohesión social*, Santiago de Chile, LOM Ediciones.
- KANBUR, R. y SUMNER, A. (2012): “Poor Countries or Poor People? Development Assistance and the New Geography of Global Poverty”, *Journal of International Development*, vol. 24, n° 6, pp. 686-695.
- LAZO, C. (2011): *Los países latinoamericanos en el escenario de la cooperación internacional*, Montevideo, Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI).
- LOEWE, M. y RIPPIN, N. (eds.) (2015): *Translating an Ambitious Vision into Global Transformation. The 2030 Agenda for Sustainable Development*, Bonn, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

- LÓPEZ CALVA, L. F. y ORTIZ JUÁREZ, E. (2013): *A Vulnerability Approach to the Definition of the Middle Class*, Washington D.C., Banco Mundial.
- MARÍN ARANGUREN, E. M. (2017): “El 3.º de las organizaciones de la sociedad civil colombiana robustece la cooperación Sur-Sur”, en E. M. MARÍN ARANGUREN y P. X. RUIZ CAMACHO: *Cooperación y academia. Una relación pendiente en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 217-268.
- NACIONES UNIDAS (2012): “El futuro que queremos”, Documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el desarrollo sostenible (Río+20) - Río de Janeiro, 20-22 de junio. Disponible en: https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-1-1_spanish.pdf.pdf (consultado el 4 de junio de 2019).
- (2015): “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, A/RES//70/1, 21 de octubre, Nueva York, Naciones Unidas. Disponible en: https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf (consultado el 4 de junio de 2019).
- (2016): *Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Nueva York, Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, y Comisión de Estadística, 47º periodo de sesiones (8-11 de marzo). Disponible en: <http://www.codajic.org/sites/www.codajic.org/files/ODS%20indicadores%20ESP.pdf> (consultado el 4 de junio de 2019).
- (2017): “Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, Resolución 71/313 aprobada por la Asamblea General el 6 de julio de 2017, Nueva York, Naciones Unidas. Disponible en: <https://undocs.org/sp/A/RES/71/313> (consultado el 4 de junio de 2019).
- OCAMPO, J. A. (2015): “La gobernanza económica y social y el sistema de las Naciones Unidas”, en J. A. OCAMPO (ed.): *Gobernanza global y desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores. pp. 31-70.
- OCDE (2014): *Perspectivas económicas de América Latina 2015. Educación, competencias e innovación para el desarrollo*, París, OCDE/CEPAL/CAF.
- (2015): *States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions*, París, OECD Publishing.
- (2016): *Social at a Glance 2016. OECD Social Indicators*, París, OECD Publishing.
- ONU (1986): “Declaración sobre el derecho al desarrollo”, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RightToDevelopment.aspx> (consultado el 4 de junio de 2019).

- PATACCINI, V. (2013): “Los países de renta media: una lectura política y debates recientes sobre su rol y desempeño en la cooperación Sur-Sur del espacio iberoamericano”, en M. COLACRAI (comp.): *La cooperación internacional desde la visión de los PRM*, Rosario, Editorial de la Universidad Nacional del Rosario, pp. 15-36.
- PNUD (2009): *Mejorar la cooperación Sur-Sur y triangular. Estudio de la situación actual y de las buenas prácticas adoptadas en las políticas, las instituciones y la operación de la cooperación Sur-Sur y triangular*, Nueva York, Naciones Unidas.
- (2010): *Informe regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*, Nueva York, Naciones Unidas.
- (2015): *Informe sobre Desarrollo Humano 2015. Trabajo al servicio del desarrollo humano*, Nueva York, Naciones Unidas.
- ROWLANDS, D. (2008): *Emerging Donors in International Development Assistance: A Synthesis Report*, Ottawa, International Development Research Center (IDRC).
- SANAHUJA, J. A. (2011): “La política de desarrollo de la UE en América Latina: Estrategias e instrumentos de cooperación para la asociación birregional”, *Cuadernos CeALCI* n° 12, Madrid, Fundación Carolina.
- (2013): “Prefacio”, en C. TASSARA: *Cooperación al desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano*, Medellín, Ediciones UNAULA.
- (2019): “La Agenda 2030, la UE e Iberoamérica: estrategias de cooperación para un ‘desarrollo en transición’”, *Pensamiento Iberoamericano*, n° 01/2019 (3ª época), Madrid, SEGIB, pp. 24-37.
- 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’”, *Documento de Trabajo*, n° 8 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- SANAHUJA, J. A.; TEZANOS VÁSQUEZ, S.; KERN, A. y PERROTTA, D. (2015): *Más allá de 2015: Perspectivas y propuestas para la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, Hamburgo, Fundación EU-LAC.
- SANGUINETTI, P. y VILLAR, L. (2012): “Patrones de desarrollo en América Latina: ¿Convergencia o caída en la trampa del ingreso medio?”, *Documentos de trabajo* n° 2012/02, Caracas, CAF.
- TASSARA, C. (2012): “Cooperación europea y relaciones euro-latinoamericanas: características, desafíos y proyecciones”, en E. SAID HUNG (ed.): *Diálogos y desafíos euro-latinoamericanos. Ensayos sobre cooperación, derecho, educación y comunicación*, Barranquilla, Editorial Universidad del Norte, pp. 1-51.

- (2013a): “La cooperación Sur-Sur de Colombia entre liderazgo y desafíos”, en E. SAID HUNG (ed.): *Cooperación, comunicación y sociedad. Escenarios europeos y latinoamericanos*, Barranquilla, Editorial Universidad del Norte, pp. 1-66.
 - (2013b): “Diálogo, cooperación y relaciones euro-latinoamericanas”, en C. TASSARA (ed.): *Investigación y Desarrollo*, vol. 21, n° 1 (enero-junio), Barranquilla, Editorial Universidad del Norte, pp. 2-21.
 - (2013c): *Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano*, Medellín, Ediciones UNAULA.
 - (2013d): “Cooperación y diálogo político euro-latinoamericano: ¿Crisis o replanteamiento?”, en J. AGUDELO TABORDA (ed.): *Cooperar al desarrollo y desarrollar la cooperación: Desafío post 2015*, Cartagena, Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo/Universidad de San Buenaventura Cartagena.
 - (2014): “Cohesión social y PTC en América Latina: una nueva frontera de la cooperación internacional en la lucha contra la pobreza”, *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, vol. 1, n° 1 (enero-junio), Cartagena, Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (ELACID), pp. 6-33.
 - (2016): *Cooperación internacional para el desarrollo: gobierno, economía y sociedad. Evolución de las políticas y escenarios futuros*, Bogotá, Universidad de La Salle.
 - (2017): “Cooperación internacional y relaciones euro-latinoamericanas en el escenario post 2015”, en E. M. MARÍN ARANGUREN y P. X. RUIZ CAMACHO (eds.): *Cooperación y academia: Una relación pendiente en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 77-115.
 - (2018a): “Desigualdad y vulnerabilidad social en la Agenda 2030: posibles escenarios para los países latinoamericanos de renta media”, *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, vol. 5, n° 2 (julio-diciembre), Cartagena, Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo, pp. 128-156.
 - (2018b): “Cooperación internacional, gobernanza global y soberanía estatal en las políticas sociales. El caso latinoamericano”, en E. TREMOLADA ÁLVAREZ (ed.): *La cooperación internacional como alternativa a los unilateralismos*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 301-342.
- TASSARA, C. y CECCHINI, S. (2016): “Agenda 2030 de desarrollo sostenible: retos de igualdad para América Latina y el Caribe” en J. A. SANAHUJA (ed.): *Pensamiento propio*, monográfico “América Latina: de la bonanza a la crisis de la globalización”, vol. 21, n° 44 (julio-diciembre), Buenos Aires, CRIES, pp. 107-144.

- TASSARA, C. (ed.); IBARRA, A. y VARGAS FAULBAUM, L. H. (2015): *Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la desigualdad?*, Madrid, Programa EUROsociAL.
- TEZANOS VÁZQUEZ, S. (2019): “América Latina y el Caribe en la Agenda 2030: una clasificación del desarrollo sostenible compatible con los ODS y el ‘desarrollo en transición’”, *Documentos de Trabajo*, nº 5, Madrid, Fundación Carolina.
- TEZANOS VÁZQUEZ, S. y QUIÑONES MONTELLANO, A. (2012): “¿Países de renta media? Una taxonomía alternativa del desarrollo de América Latina y el Caribe”, *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, vol. 1, nº 2, Madrid y Zaragoza, Universidad de Zaragoza y REEDES, pp. 4-27.
- UE (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. El nuevo Consenso Europeo en materia de Desarrollo. “Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro”, DOUE C/2010/1, Bruselas, Unión Europea. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:42017Y0630\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:42017Y0630(01)&from=ES).
- UNESCO (2018): *Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2018*, París, Unesco.
- VAGGI, G. (2017): “The rich and the poor: A note on countries’ classification”, *PSL Quarterly Review*, vol. 70, nº 279 (marzo), pp. 59-82. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3100742 (consultado el 8 de octubre de 2019).
- WILLIAMSON, J. (1990): *What Washington Means by Policy Reform*, Washington D.C., Institute for International Economics.
- XALMA, C. (2014): *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014*, Madrid, SEGIB.
- XALMA, C. y LÓPEZ, S. (2018): *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2018*, Madrid, SEGIB.
- YASUKAWA, Y. (2013): “Países de renta media y su camino al desarrollo sostenible”, PNUD Costa Rica. Disponible en: <https://www.cr.undp.org/content/costa-rica/es/home/ourperspective/ourperspectivearticles/2013/06/13/pa-ses-de-renta-media-y-su-camino-al-desarrollo-sostenible.html>.

5. La implementación del ODS 16 y los compromisos de la cooperación internacional

¿Hacia dónde vamos con la paz, la justicia
y las instituciones en América Latina?

Rebecka Villanueva

Profesora-investigadora de Estudios Internacionales en el Instituto Mora (México)

*Los pueblos de América tienen derecho a la democracia
y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla.*

(Art. 1, Carta Democrática Interamericana,
Organización de los Estados Americanos, 2001)

1. Introducción

Muchas voces hablan sobre la crisis, el retroceso o el declive de la democracia liberal en el mundo. La ironía es que sean los mismos mecanismos que brindan sustento a la democracia liberal los que han permitido el crecimiento de esta tendencia negativa. Los valores populistas, iliberales, xenófobos y antiinmigrantes visibles en Europa y América del Norte también están presentes en América Latina. Basta señalar el autoritarismo en Venezuela y Nicaragua, las protestas violentas en octubre de 2019 en Chile y Ecuador (con toques de queda incluidos)¹, el disputado “golpe de Estado” en Bolivia en noviembre de 2019, y el giro a gobiernos de derecha en Brasil, Colombia y Paraguay. Como bien resume Daniel Zovatto (2019), director regional para América Latina y el Caribe de IDEA Internacional:

¹ Ver, por ejemplo: *El País* (2019); Manetto (2019a) y Manetto (2019b).

[E]n numerosos países, líderes electos (en elecciones más o menos libres) han venido debilitando gradual y sistemáticamente los elementos centrales de la democracia: la independencia de los poderes, la autonomía de los tribunales, los órganos de control, amenazando a los medios de comunicación, restringiendo los espacios de la sociedad civil, coaccionando a los empresarios, desmantelando de múltiples maneras los partidos de oposición y controlando para sus propios beneficios las agencias de inteligencia, la policía y los militares. De este modo, las estructuras y normas de la democracia que sobreviven se convierten en un cascarón vacío. Bajo este proceso de degradación gradual, característico de un nuevo tipo de autoritarismo, la democracia ya no muere de infarto, sino que se va asfixiando lentamente.

Asimismo, retoma la advertencia del periodista del diario *El País*, Antonio Caño:

Quizá sea conveniente anotar que la crisis de la democracia liberal no tiene por qué desembocar en un sistema plenamente totalitario o antidemocrático. Lo que la realidad nos va mostrando apunta más bien al surgimiento de modelos no liberales y semidemocráticos bajo la formalidad de una democracia con elecciones periódicas. Asistimos, más que a un drástico cambio de sistema, a la degradación paulatina de la democracia, lo que no solo puede limitar nuestra libertad sino perjudicar gravemente nuestra convivencia (Zovatto, 2019).

El informe sobre el Estado Global de la Democracia 2018 de IDEA Internacional, con insumos del Latinobarómetro 2018, revela que:

1) América Latina es la tercera región más democrática del mundo después de América del Norte y de Europa; 2) la calidad de la democracia en la región ha sufrido un nuevo deterioro; y 3) la variable en la que la región sale mejor evaluada es la que corresponde a los procesos electorales, mientras que donde obtiene una calificación más baja es en la variable de cultura política (Zovatto, 2019).

Efectivamente, el Latinobarómetro de 2018 indica que “el apoyo a la democracia, promedio regional, cayó en 2018 otros cinco puntos para situarse en el 48% (el nivel más bajo desde 2001)” (Zovatto, 2019).

Es menester decir que el ODS 16 promueve sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, a la vez que propone facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles (Naciones Unidas, s/f). Por su importancia, puede decirse que (a la

par del ODS 17) constituye el *sine qua non* de la Agenda 2030, porque sin este enfoque integral y holístico, que contribuye al entorno “habilitador” (y sin los recursos apropiados), no se pueden alcanzar los demás objetivos de la agenda. Efectivamente, se habla del ODS 16 como un “catalizador” bajo la denominación “ODS 16+” por su interacción con otros ODS (Global Alliance, 2019: 24-29; Sanahuja, 2019: 46-49).

En el ámbito global, cada año, en el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (HLPF, por sus siglas en inglés), los países presentan Informes Nacionales Voluntarios sobre su progreso respecto de la implementación de los ODS. En América Latina y el Caribe, 21 países lo hicieron entre 2016 y 2019 (algunos de ellos incluso dos veces: Chile, Colombia, Guatemala, México y Uruguay)². Además, se realizan revisiones temáticas continuas. En 2019, bajo el tema “Empoderar a las personas y garantizar la inclusión y la igualdad”, se debe revisar el progreso global específicamente en el ODS 16.

En un continente que muestra una de las distribuciones del ingreso más desiguales del mundo³, elevadas tasas de homicidios y violencia contra activistas de derechos humanos y del medio ambiente, y altos niveles de corrupción e impunidad, hacer funcionales las instituciones, los procesos de institucionalización y participación ciudadana, y la profesionalización de procesos político-administrativos, se considera comúnmente como un desafío particular respecto de la implementación de la Agenda 2030. Dicho de otra forma, se requiere una aproximación de *whole of government* con respecto a la localización de los compromisos en los ámbitos subnacionales de gobernanza, junto con una aproximación de *whole of society* que se sustente en consultas con actores no estatales. En América Latina, urge tomar en serio la llamada a “transformar” las sociedades mediante la Agenda 2030, y el ODS 16 es prácticamente el punto de partida.

Sin embargo, los cambios disruptivos que se han producido por la Cuarta Revolución Industrial, basada en la automatización y la inteligencia artificial (IA), plantean enormes retos a las instituciones políticas que sufren por una lentitud inherente respecto de los ajustes necesarios y la asimilación que se hace desde los gobiernos. Así, hay un desfase entre la aceleración vertiginosa en materia de tecnologías y servicios, por un lado, y reformas, programas y medidas, por

² Para la lista completa, consúltese: <https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible/america-latina-caribe-foro-politico-alto-nivel>.

³ Según el Latinobarómetro 2018: “únicamente el 16% de la población latinoamericana considera que la distribución de la riqueza es justa” mientras que el “79% considera que no se gobierna para el bien de todo el pueblo sino para el beneficio de unos pocos” (Zovatto, 2019).

el otro, que tienen como objetivo fomentar el desarrollo, pero en ocasiones se produce un fenómeno que denomino de “mito-desarrollo”: aparentemente hay avances, pero en realidad no se logra una mejora sustancial en la calidad de vida, y en derechos humanos y sostenibilidad para la mayoría de la gente (Villanueva Ulfgard, 2019). Unida a la crisis de la democracia en la región, se plantea la duda de qué se está haciendo en realidad. ¿Acaso algunos países de América Latina están en riesgo de caer en la trampa de “palomear” (esto es, dar por conseguidos) los indicadores del ODS 16, sin lograr realmente una mejor calidad de las acciones propuestas, dejando de lado implícitamente el compromiso de fomentar la paz, la justicia y las instituciones en la región?

De acuerdo con el Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Comisión Europea, y el Banco de Desarrollo de América Latina CAF, la planificación del desarrollo ha evolucionado de manera significativa en América Latina, sobre todo por medio de la adopción de los planes nacionales de desarrollo (PND), que han impulsado “una visión más integral y multidimensional del desarrollo, con un fuerte énfasis en la igualdad, la inclusión social y la erradicación de la pobreza” (OCDE, 2019b: 13). Sin embargo, en el esfuerzo por implementar PND en el largo plazo, se han identificado algunos problemas, entre ellos, que no existe suficiente capacidad técnica para diseñar reformas y programas planificados, que los procesos de implementación carecen de suficiente continuidad debido a frecuentes cambios en el gobierno, y que no hay suficientes recursos asignados para poner en marcha los planes y la coordinación entre su diseño y el presupuesto es limitada (OCDE, 2019b: 14).

Esta situación se aprecia con claridad a la luz de las llamadas “trampas” del desarrollo, que presentó la CEPAL en su informe “Nuevos desafíos y paradigmas: perspectivas sobre la cooperación internacional para el desarrollo en transición” (CEPAL, 2018b)⁴. Entre ellas, la “trampa” institucional hace mención a que, pese a los avances logrados, las instituciones no han podido responder a las crecientes demandas de los ciudadanos. La desconfianza y la poca satisfacción con los servicios públicos se han acrecentado. A gran parte de los ciudadanos no les parece importante cumplir con sus obligaciones sociales,

⁴ Concepto retomado de los organismos internacionales mencionados. El avance hacia niveles más altos de ingreso de los países de América Latina y el Caribe crea nuevos retos de desarrollo —las “nuevas” trampas del desarrollo— en el ámbito productivo, social, institucional y medioambiental (OCDE, 2019b: 4-5).

como la de pagar impuestos. Todo esto dificulta recaudar los ingresos fiscales necesarios para financiar mejores servicios públicos y responder a las exigencias sociales. Efectivamente: “Esto crea un círculo vicioso que pone en peligro el contrato social en la región” (OCDE, 2019b: 11).

En efecto, son muchos los factores que explican la insatisfacción ciudadana en América Latina. Lo que más parece importar a los ciudadanos se refiere a los problemas económicos (empleo e ingresos), la calidad de los bienes y servicios (especialmente los destinados a combatir el crimen y la violencia, y a la provisión de salud y educación), y los problemas políticos (sobre todo, la corrupción⁵), según el Latinobarómetro 2017 (OCDE, 2019b).

Así, se pueden entender los documentos que rigen las políticas públicas (desde la OCDE a la CEPAL) como una palanca para mitigar los riesgos de que los gobiernos/las autoridades no caigan en un autoritarismo o una militarización de la seguridad, a causa de un Estado caracterizado por escasa confianza ciudadana y políticas públicas deficientes. En ese sentido, la presencia de organismos internacionales en la región es una suerte de “amortiguador” entre las protestas sociales y las dificultades de las autoridades para construir un camino constructivo en el corto/mediano plazo. Sin embargo, como consecuencia de la “graduación” del estatus como país receptor de ayuda al desarrollo, se suspende el capital, la asesoría técnica y la presencia misma de los organismos internacionales, y queda un vacío que puede poner en riesgo la estabilidad de las instituciones políticas⁶. Ahora bien, al margen de la presencia de estas instituciones, la región necesita estrategias de políticas públicas innovadoras, entre ellas, se deben promover alianzas entre países de diferentes niveles de desarrollo, que participen “como pares” para afrontar desafíos políticos específicos y compartidos (OCDE, 2019b: 18), esto a la luz de los “países graduados”, y de las fuentes de financiamiento necesarias⁷.

Justamente, en la discusión sobre los países en América Latina y su “desarrollo en transición” (Sanahuja y Ruiz, 2019), una dimensión tiene que ver con el debate acerca de la “graduación de los países de renta media”. Desde 2018,

⁵ Los resultados positivos del gobierno en la lucha contra la desigualdad se han visto eclipsados por escándalos de corrupción que, a su vez, han socavado la confianza ciudadana (OCDE, 2018).

⁶ Por ejemplo, sería interesante revisar la situación de Guatemala tras la expulsión de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG).

⁷ Varios factores de riesgo limitan la capacidad de los países de América Latina y el Caribe para ampliar la nueva agenda de desarrollo, entre ellos: la insuficiente movilización de recursos nacionales, los relativamente bajos flujos de ayuda oficial al desarrollo y la dificultad de canalizar los flujos privados para el desarrollo (OCDE, 2019b).

Chile y Uruguay son “graduados” y tal vez Argentina y Panamá también se sumen a esta categoría en la próxima revisión del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de los países receptores⁸. Ante este escenario, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), advierte sobre la necesidad de “analizar y evaluar la forma de adaptación a la relación con los países donantes tradicionales, teniendo presente el compromiso global al año 2030 y que los flujos de financiamiento de la cooperación internacional al desarrollo deben adecuarse para hacer posible el logro de los ODS y sus metas, donde la igualdad y la equidad sean prácticas y no solo principios” (SEGIB, 2018: 33). En lo anterior, la Cooperación Sur-Sur se presenta como una estrategia importante para enfrentar este escenario de más países “graduados” en la región, y tal vez se puede esperar que ellos aboguen por una inclusión más oportuna en las instituciones globales de gobernanza (cf. 16.8), en función de su capacidad como “puentes” entre los países desarrollados y los países en vía de desarrollo.

Finalmente, es necesario repensar las instituciones para promover Estados más abiertos y transparentes, que aumenten la confianza ciudadana; Estados más eficientes y eficaces, por medio de mejores prácticas de administración y gobernanza, y Estados más innovadores y con una visión de largo plazo, a fin de fomentar un nuevo vínculo con una ciudadanía que tiene nuevas expectativas y enfrenta mayores retos en un mundo que cambia rápidamente, todo esto sin olvidar el papel que la cooperación internacional puede desempeñar al respecto (OCDE, 2019b). En este sentido, la Agenda 2030 y los ODS representan un consenso renovado sobre un nuevo modelo de desarrollo y un importante avance político. Restablecen el carácter multidimensional de las necesidades de desarrollo y el principio de las responsabilidades compartidas.

Este artículo se divide en cuatro partes: primero, habla del origen del ODS 16 en el marco del diseño de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y describe los vínculos entre paz, justicia e instituciones. A continuación, desarrolla cada uno de estos pilares con detalle, con ejemplos destacados de acciones en el ámbito nacional que se han llevado a cabo para atender los compromisos de implementación del ODS 16. Además, señala algunas iniciativas de cooperación internacional como palanca en la implementación del ODS 16 en la región⁹. Se presta especial atención a la cuestión de las institu-

⁸ A condición de que se mantengan hasta 2019 por encima del umbral de renta alta (Sanahuja y Ruiz, 2019: 32).

⁹ Hay multitud de iniciativas y programas internacionales que giran en torno al ODS 16, entre otros: Global Alliance, the Tap Network, Pathfinders, 16 Plus Forum, SDG 16 Data Initiative, y la Alianza para el Gobierno Abierto.

ciones, lo que engloba tres secciones: “arreglos institucionales: enfoque gobernanza multinivel y multiactor”, “las ideas de gobierno abierto” —que incluye tres discusiones sobre “lucha contra la corrupción”, “producción de datos confiables” y “acceso a la información”— y, finalmente, el tema de “inclusión, participación, representación y coordinación de múltiples partes interesadas”. El artículo concluye que, en un escenario lleno de incertidumbres y tensiones sociales en varios países de la región, el panorama no es esperanzador y, si se observan las cifras, tampoco promisorio para la adecuada implementación del ODS 16 en América Latina, si bien hay señales alentadoras que hay que observar con interés.

2. Antecedentes y reflexiones sobre el vínculo entre paz, justicia e instituciones

El fin de la Guerra Fría llevó a una nueva manera de conceptualizar la seguridad, sobre todo desde la lógica estatal. En el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), desde la agenda de Seguridad Humana impulsada en 1994¹⁰, la conceptualización sobre seguridad se ha hecho desde un enfoque integral. Entre las nuevas dimensiones incorporadas se puede mencionar específicamente la de liberarse “del miedo” y de “la necesidad”. El enfoque integral condujo a desarrollar nuevos vínculos “entre seguridad y desarrollo [que] incorporaba el Desarrollo Humano, los Derechos Humanos y la responsabilidad transnacional en relación a cómo afrontar las amenazas a la seguridad” (Ferreró-Turrión, 2019: 94). Así, esta “responsabilidad transnacional” dio un nuevo giro a la cooperación internacional, con nuevas herramientas para gestionar estos desafíos. La seguridad ya no apela solo a las capacidades militares, para evitar el peligro, la amenaza y el riesgo en un sentido más clásico, sino también a la gestión de las condiciones sociales y estructurales. Además, las políticas públicas destinadas a este propósito deberían articularse desde una perspectiva multinivel y multiactor. En consecuencia, la noción de “paz positiva” está enfocada a la consecución de la paz en la sociedad, pero debería ampliarse para tomar en cuenta la seguridad del individuo, la justicia y la equidad como parte de su propia seguridad (humana), para hacer un claro contraste con la “paz ne-

¹⁰ Ese año, el PNUD publicó el informe sobre Desarrollo Humano bajo el título: “Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana”.

gativa”, que se basa en la concepción de la “ausencia de guerra”, con una referencia estatal fundamental¹¹.

Es aquí donde el ODS 16 aparece como una de las principales innovaciones de los ODS en su conjunto. Con un enfoque de “paz positiva”, propone siete principios aplicables para que las instituciones sean efectivas, inclusivas, receptoras, participativas, representativas, responsables y transparentes. Esto presupone que las sociedades pacíficas requieren cumplir con estos principios en sus instituciones para lograr todos los ODS, sea en materia de educación, salud, crecimiento económico o cambio climático. Sin una paz sostenida, que va más allá de la mera ausencia de violencia, los avances en el desarrollo se revierten tarde o temprano. Asimismo, sin inclusión y acceso a la justicia para todos, las desigualdades en la reducción de la pobreza y el desarrollo socioeconómico aumentarán y el compromiso de los países de “no dejar a nadie atrás” se pone en riesgo. Es preciso decir que hay un elemento trascendental en el ODS 16 que se centra en cambiar las normas e instituciones, tanto formales como informales, lo que se entiende moldearía también los comportamientos de las personas y las organizaciones en las esferas social, económica, ambiental y política. La idea es producir metas genéricas de reducción de la violencia en todas sus formas, y establecer una amplia agenda de lo que se denomina “buen gobierno”. El hecho de que ambas estén juntas supone un reconocimiento expreso de la relación virtuosa entre sociedades pacíficas, capaces de encauzar el conflicto social y político, y los sistemas de gobierno legítimos, eficaces, inclusivos y respetuosos con los derechos humanos. Sin embargo, el ODS 16 está muy cerca de afectar a las propias reglas y jurisdicción interna de los Estados, en su lógica más cercana al interés nacional y soberanía. Por tal motivo, en la redacción de las metas se excluyó el término *seguridad* en favor de un enfoque sobre “la prevención del conflicto y la violencia”.

Sin embargo, entre los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de la ONU, ninguno hizo explícitos estos vínculos y conceptualizaciones. Efectivamente, el documento final de la Cumbre Mundial de 2005 declara: “9. Reconocemos que la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos son los pilares del sistema de las Naciones Unidas y los cimientos de la seguridad y el bienestar colectivos. Reconocemos que el desarrollo, la paz y la seguridad y los derechos humanos están vinculados entre sí y se refuerzan unos a otros”. Ade-

¹¹ Sobre “la paz liberal y la comprensión sociohistórica de la violencia y el conflicto armado”, véase Sanahuja (2019: 29-32).

más: “11. Reconocemos que la gobernanza y el imperio de la ley en los planos nacional e internacional son fundamentales para el crecimiento económico sostenido, el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza y el hambre” (Naciones Unidas, 2005).

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) (2012), los Estados miembros reafirmaron “la importancia de la libertad, la paz y la seguridad, el respeto de todos los derechos humanos, [...] el Estado de derecho, la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres y el compromiso general a sociedades justas y democráticas para el desarrollo”, “para lograr nuestros objetivos de desarrollo sostenible, necesitamos instituciones en todos los niveles que sean efectivas, transparentes, responsables y democráticas” (Naciones Unidas, 2012). En el documento final de Río+20, *El futuro que queremos*, se resolvió establecer un proceso intergubernamental inclusivo y transparente abierto a todas las partes interesadas con miras a desarrollar los ODS. Dicho documento ordenó la creación de un Grupo de Trabajo Abierto intergubernamental, que habría de presentar un informe a la 68ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) con una propuesta de objetivos de desarrollo sostenible para su consideración.

Es importante decir que durante las sesiones sexta y octava (9-13 de diciembre de 2013 y 3-7 de febrero de 2014, respectivamente) del Grupo de Trabajo Abierto (OWG, por sus siglas en inglés), por medio de consultas abiertas (ONG, OI, grupos de expertos y representantes de los miembros de la ONU), se trató la interrelación entre paz, Estado de derecho y gobernanza. No está de más decir que las potencias emergentes fueron instrumentales en el diseño del ODS 16 para sacar del documento el término *seguridad* (perteneciente al Consejo de Seguridad de la ONU) e incluir la expresión *desarrollo de capacidades*, con la que se asumía un compromiso con un papel más grande para los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza global, y se mantenían la prevención de la violencia y la reducción de los flujos ilícitos de armas como cambios de la concepción más clásica (Call y De Coning, 2017: 267). Otros temas significativos fueron el aseguramiento de una justicia efectiva por medio de instituciones sólidas que promuevan y protejan el Estado de derecho, sobre todo para los más vulnerables, la defensa de los derechos humanos, la gobernanza como medio fundamental para el desarrollo inclusivo social y económico, y la sostenibilidad del medio ambiente. Posteriormente, el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (IAEG-SDG, por sus siglas en inglés), con los insumos del Grupo de Trabajo Abierto, presentó la

propuesta final de indicadores ante la Comisión de Estadísticas de la ONU durante su 47º periodo de sesiones en marzo de 2016. Así, a partir de esa fecha, dicho grupo ha celebrado reuniones para actualizar continuamente la clasificación de los niveles correspondientes a cada indicador en tres grupos diferentes. El Nivel 1 señala que el indicador es conceptualmente claro, tiene una metodología establecida internacionalmente y hay estándares disponibles, y los países producen regularmente datos de al menos el 50% de los países y de la población en cada región donde el indicador es relevante. En el Nivel 2 el indicador es conceptualmente claro, tiene una metodología establecida internacionalmente y hay estándares disponibles, pero los países no producen datos regularmente. Finalmente, en el Nivel 3 se subraya que todavía no se dispone de metodología o estándares establecidos internacionalmente para el indicador, pero la metodología/los estándares se están desarrollando o probando. Es pertinente comentar que, después de la penúltima reunión, del 4 de marzo de 2019, para el ODS 16 hay 16 indicadores del Nivel 2, siete indicadores del Nivel 1 y solo uno del Nivel 3. Se puede observar que la ambición ha sido mover algunos indicadores del Nivel 3 al Nivel 2, para así contar con mayor rigurosidad en la implementación (United Nations Statistics Division, 2019). Efectivamente, de los 23 indicadores globales en el ODS 16, 10 son medidas basadas en encuestas. No es sorprendente, ya que muchos problemas relacionados con la gobernanza, la paz, la seguridad y los derechos humanos requieren preguntar a las personas qué piensan o qué han experimentado. Una estrategia es agregar preguntas a las encuestas nacionales de hogares, que suele ser un método rentable y eficiente para recopilar datos. Este método puede contrarrestar la crítica con respecto a la trampa de dar por válidos resultados en el agregado, sin prestar atención a la necesidad de desglosar respuestas al nivel del individuo, e incorporar variables como género, educación y situación familiar, entre otros.

3. Paz

Las ideas sobre la paz se reflejan en las siguientes metas e indicadores¹²:

¹² Toda la información sobre las metas e indicadores de este artículo provienen del “Anexo Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (A/RES/71/313). Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Disponible en: https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework_A.RES.71.313%20Annex.Spanish.pdf.

Meta 16.1: Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo.

16.1.1 Número de víctimas de homicidios intencionales por cada 100.000 habitantes, desglosado por sexo y edad.

16.1.2 Muertes relacionadas con conflictos por cada 100.000 habitantes, desglosadas por sexo, edad y causa.

16.1.3 Proporción de la población que ha sufrido violencia física, psicológica o sexual en los últimos 12 meses.

Meta 16.2: Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños.

16.2.2 Número de víctimas de la trata de personas por cada 100.000 habitantes, desglosado por sexo, edad y tipo de explotación.

Meta 16.4: Reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada.

16.4.1 Valor total de las corrientes financieras ilícitas entrantes y salientes (en dólares corrientes de Estados Unidos).

16.4.2 Proporción de armas incautadas, encontradas o entregadas cuyo origen o contexto ilícito se ha determinado o establecido por una autoridad competente, de conformidad con los instrumentos internacionales.

El Latinobarómetro 2018 revela que la inseguridad se considera uno de los mayores problemas de la región, junto con la situación económica, el desempleo y la corrupción. Como resume CEPAL: “La violencia en sus diversas manifestaciones erosiona el tejido social de los países de América Latina y el Caribe y es un problema transversal para el desarrollo inclusivo; los elevados índices de violencia afectan directamente a los jóvenes. La violencia de género, el feminicidio y el femicidio, el acoso y la trata de personas constituyen una problemática regional que se ha transformado en un asunto que requiere atención urgente” (CEPAL, 2019a). En el caso de México, según datos oficiales, el país cerró 2018 con una tasa de 29 homicidios por cada 100.000 habitantes, superando así la de 2017, de 26 homicidios (INEGI, 2019). En diciembre de 2006, el expresidente

Felipe Calderón declaró lo que popularmente se conoció como “la guerra contra el narco”, que hasta mediados de 2018 resultó en 257.556 homicidios en el país, de acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Croda, 2018). Además, se han reportado más de 37.000 desapariciones que ha reconocido el Estado. Entre diciembre de 2012 y enero de 2018, la Procuraduría General de la República inició más de 9.000 investigaciones sobre torturas (aunque pocos casos resultan en fallos) (Human Rights Watch, s/f). Si se suma todo eso a un escenario de violencia e inseguridad generalizadas y en diversos niveles, se entiende que el país tenga desplazamientos continuos de miles de personas a lo largo y ancho del territorio. Otro tema sensible, el de los feminicidios, no ha disminuido, sino que se ha incrementado de forma alarmante: en 2019, hasta el 1 de octubre, se habían registrado 638 feminicidios en el país, según cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. El tema es de tal gravedad que la respuesta institucional ha sido lanzar un equipo integral (con instancias públicas y privadas) que coordina la Secretaría de Gobernación con el fin de prevenir los feminicidios. Efectivamente, la Secretaría ha declarado que los feminicidios ya forman parte de la Mesa de Seguridad y es un tema de preocupación para la Guardia Nacional, que actualmente recibe capacitación en materia de perspectiva de género para atenderlo de manera específica (Vargas, 2019). Sin embargo, al cierre de 2019 puede verse que del tema se desdibuja la especificidad por la grave espiral de violencia entre los narcocárteles y el gobierno. Además, hay muchos interrogantes en torno al funcionamiento de la nueva Guardia Nacional —una institución de seguridad pública, policial y civil—, que ha generado debate sobre la integración y funcionalidad de un cuerpo civil que opera, en gran medida, bajo instrucción militar. Así que las visiones en el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024) bajo el “Eje 1. Justicia y Estado de Derecho”, (1.4) “Construir la paz y la seguridad con respeto a los derechos humanos” y (1.9) “Construir un país más resiliente, sostenible y seguro” (Gobierno de México, 2019) parecen muy difíciles de alcanzar.

Cabe señalar algunos ejemplos regionales destacados que muestran cómo desde el Estado se ha buscado implementar la meta sobre la paz. En El Salvador y Guatemala hay programas de prevención del ciberdelito con niños y adolescentes en las escuelas públicas. La práctica del deporte “como herramienta para la paz y el desarrollo” figura en las políticas de juventud de Barbados, las Islas Vírgenes Británicas, Guyana y Santa Lucía (la República Dominicana participa como país piloto en un programa de prevención del delito mediante esta activi-

dad) (CEPAL, 2019b). En 2017, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina condujo la primera Encuesta nacional de victimización. Además, ese país ha desarrollado equipos judiciales especializados en violencia intrafamiliar, sexual e institucional en todas las agencias del sector judicial. El objetivo es garantizar el acceso a la justicia para una gran cantidad de grupos marginados, incluidas las personas con discapacidad, los indígenas y afrodescendientes, las mujeres, los menores, los adolescentes, las personas LGBTI y los adultos mayores. Estos ejemplos proponen una manera de tratar la cuestión de la paz con una mirada más benévola, y con acciones posibles.

Respecto a la meta 16.4, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) junto con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), ha desarrollado un marco para la recopilación de datos sobre Flujos Financieros Ilícitos (FFI) relacionados con mercados ilegales y otras actividades delictivas. Este marco se está ejecutando actualmente como prueba piloto en cinco países de América Latina. Ahora bien, el indicador 16.4.2 se basa en un enfoque que implica explotar la información proporcionada sobre la implementación de las medidas internacionales de control de armas existentes y aprovechar las sinergias entre estas medidas para generar mejores datos. Si bien el acuerdo sobre sus definiciones y metodología está más avanzado que para el indicador 16.4.1 (sobre los FFI, Nivel 3), los datos generados hasta ahora sobre los flujos ilícitos de armas han sido decepcionantes. Solo un número limitado de Estados ha respondido a los esfuerzos de recopilación de datos que hasta ahora muestran claras inconsistencias. Estas inconsistencias podrían obstaculizar los esfuerzos para medir el cumplimiento de la meta 16.4 en su conjunto (Caparini, Bromley y Malaret, 2019: 24). Aunque los Estados de América Latina y el Caribe han acordado una variedad de instrumentos destinados a establecer una comprensión común del concepto de los flujos de armas ilícitas, sus informes sobre la implementación del Programa de Acción sobre Armas Pequeñas (PoA, por sus siglas en inglés) y del Instrumento de Rastreo Internacional (ITI, por sus siglas en inglés) —instrumentos vinculantes para los países miembros de la ONU— además de los informes producidos por el Buró de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos de Estados Unidos (ATF, por sus siglas en inglés), indican inconsistencias tanto a nivel nacional como en el regional en cuanto a lo que significa rastrear el origen ilícito de las armas. Al mismo tiempo, en la región destaca la amplia gama de conocimientos y buenas prácticas que se pueden aprovechar, tanto para medir el indicador 16.4.2 directamente como para

desarrollar indicadores nacionales y regionales adicionales para complementarlo. Las organizaciones regionales y, en particular, las ONG han generado una cantidad considerable de información para cartografiar los flujos ilícitos de armas en América Latina y el Caribe (Caparini, Bromley y Malaret, 2019: 24-25).

Cabe mencionar también el éxito del proyecto Crimjust (auspiciado por UNODC), que desde 2016 se enfoca en el crimen organizado en general y en el narcotráfico en particular, a lo largo de las rutas de la cocaína en América Latina, el Caribe y África occidental, en línea con los instrumentos legales internacionales y los derechos humanos. Su misión recae en “mejorar las capacidades policiales y judiciales y la integridad institucional, así como fortalecer la cooperación internacional para apoyar la implementación de estrategias (inter) regionales antinarcóticos que van más allá de las actividades de interdicción” (UNODC, s/f).

Respecto de la cooperación internacional en torno al ODS 16 en general y la meta sobre la paz, en particular, destaca el V Plan Director de la Cooperación Española (CE) 2018-2021, que declara:

La CE debe colaborar con nuestros socios en el reforzamiento de sus propias respuestas a las crisis. El reconocimiento de la diversidad tiene un papel destacado en la prevención de conflictos y la consolidación de la paz y la seguridad en los planos nacional, regional y global. La seguridad y el fomento de la paz contribuyen a su vez a la seguridad global, y viceversa. Es vital dar una solución permanente a las causas que están en el origen de los grandes flujos migratorios. No podremos obtener progresos tangibles en esta agenda si no se logra dar una solución política definitiva a conflictos aún abiertos. El impulso del Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos fundamentales, plasmados además en la Estrategia española de Acción Exterior, son, junto con mejores niveles de gobernanza y transparencia a todos los niveles en el marco del gobierno abierto, objetivos esenciales de la CE (Gobierno de España, 2018).

Sin decir más por ahora, a pesar de los obstáculos institucionales, de la inercia y de la cultura política subyacentes, parece que existen las condiciones para articular una política exterior para el siglo XXI con estas bases.

4. Justicia

Las ideas sobre la justicia se reflejan en las siguientes metas e indicadores:

Meta 16.3: Promover el Estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.

16.3.1 Proporción de víctimas de violencia en los últimos 12 meses que han notificado su victimización a las autoridades competentes u otros mecanismos de resolución de conflictos reconocidos oficialmente.

16.3.2 Proporción de detenidos que no han sido condenados en el conjunto de la población reclusa total.

Meta 16.9: Proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos.

16.9.1 Proporción de niños menores de 5 años cuyo nacimiento se ha registrado ante una autoridad civil, desglosada por edad.

Lo novedoso en el ODS 16 es la concepción de la justicia como un valor intrínseco a la noción de desarrollo; eso es debido al enfoque sobre factores que generan injusticias y la llamada a construir sociedades pacíficas, justas e incluyentes, en las que un pilar fundamental es, precisamente, la igualdad en el acceso a la justicia. También, para reforzar esta idea, se puede recordar el lema que dice “no dejar a nadie atrás”. Así que parece que sí hay algo más de justicia legal, y que se busca promover un entendimiento de la justicia social que precisamente descansa en la idea de combatir la inseguridad y la desigualdad por medio del acceso universal a la justicia y el derecho de todos al desarrollo. Efectivamente, las acciones tomadas en este sentido revelan la (in)capacidad del sistema judicial de un país determinado a resolver quejas de la persona buscando justicia; es decir, sustentan un juicio con respecto a la calidad del Estado de derecho.

¿Cómo traducen los países de la región este espíritu normativo y aspiracional en políticas concretas? Argentina se destaca por el Programa de Justicia Abierta (desde 2016), cuya ejecución favorece el desarrollo de políticas públicas que garantizan el acceso a la justicia para poblaciones en situación de vulnerabilidad social y económica, y alcanzan las zonas más desfavorecidas del país. Además, ese programa facilita el acceso y la comprensión de la información jurídica, también mediante Centros de Acceso a la Justicia. El Portal de Datos Abiertos de la Justicia Argentina (desde 2016) promueve espacios de diálogo presenciales y en línea, con equipos temáticos de trabajo, a fin de fomentar y garantizar la transparencia activa y la participación ciudadana e institucional

en la elaboración, implementación y seguimiento de las políticas públicas en materia de justicia (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, s/f).

Sin embargo, es menester aclarar que en América Latina hay “una creciente judicialización de la política y, como contrapartida, un aumento de la politización de la justicia, lo cual provoca en varios países una fuerte pérdida de la confianza en el poder judicial” (Zovatto, 2019; Global Alliance, 2019: 41). El caso más emblemático es, por supuesto, Brasil, pero, desde 2014, también se deben mencionar Ecuador, Bolivia y Guatemala (ver el caso CICIG) (*Expansión*, 2019). Como ya se ha constatado, en muchos países, la solidez y la independencia de las instituciones están en peligro y estos rasgos son fundamentales para salvaguardar los derechos de las poblaciones marginadas y defender el Estado de derecho. De paso hay que subrayar otro dilema, que se refiere a que “[l]as personas recurren cada vez más a los sistemas de justicia informales, tradicionales y consuetudinarios para buscar una solución de disputas rápida, accesible y económica. Esto tiende a ocurrir con mayor frecuencia en áreas fuera del alcance de la autoridad del Estado” (Global Alliance, 2019: 41). Por ejemplo, en México se han reportado varios casos de guardias de defensa autónoma (conocidas coloquialmente como “autodefensas”), los narcos tienen sus “propios” mecanismos de justicia, y también existe el fenómeno del linchamiento de (presuntos) culpables de crímenes, lo que va en contra de lo que busca el ODS 16. Sin embargo, en asuntos criminales, “el acceso a la asistencia jurídica es la base para el disfrute del derecho a un juicio justo y una protección que evite la corrupción y garantice la justicia y la confianza del público en el proceso de justicia penal” (Global Alliance, 2019: 41). Se puede observar que, en la reunión de IAEG-SDG (21-24 de octubre de 2019), se propuso un nuevo indicador para responder a la llamada de prestar más atención a situaciones de justicia civil (16.3.3): “Proporción de la población que ha experimentado una disputa en los últimos dos años y que accedió a un mecanismo formal o informal de resolución de disputas, por tipo de mecanismo”¹³.

Con respecto a la meta sobre justicia, cabe mencionar la cuestión cada vez más álgida de los ataques contra los defensores de los derechos humanos. El caso de Marielle Franco en Brasil es emblemático porque, precisamente como defensora de derechos humanos (sobre todo, de la comunidad LGBTI), también era integrante de la Cámara de Concejales del municipio de Río de Janeiro. La-

¹³ Véase también el World Justice Project. Disponible en: <https://www.together2030.org/wp-content/uploads/2019/10/WJP-16.3.3-Indicator-Presentation.pdf>.

mentablemente, el 14 de marzo de 2018 fue asesinada (junto con su conductor) cuando se dirigía a su casa después de un evento político, con una intencionalidad de amedrentamiento político. A un año del homicidio, un grupo de expertos de la ONU y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos exhortó al gobierno de Brasil a asegurar que los culpables sean presentados ante la justicia, porque “[e]l Estado tiene la obligación de asegurar una investigación rigurosa, independiente e imparcial”. Si esto no ocurre, se está transmitiendo “un mensaje alarmante a las personas defensoras de derechos humanos, especialmente a las que sufren amenazas y ataques” (OEA, 2019a). Al margen de los esfuerzos del gobierno para resolver este caso, no se puede descartar que llegue hasta la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La cuestión de la justicia transicional tiene mayor importancia en Colombia, en Guatemala con la CICIG, un organismo híbrido, creado por la ONU y Guatemala) y en México. Durante la década de 2010 ha habido varias quejas grupales que denuncian acciones abusivas de actores estatales. A partir de procesos centrados en las víctimas, se busca determinar violaciones masivas de los derechos humanos, reconstituir su participación en la sociedad, vigilar la devolución de propiedades, y fomentar la prevención del conflicto y la participación en procesos políticos a nivel local, entre otros. En México, la desaparición de 43 estudiantes de magisterio en Ayotzinapa, Guerrero, el 26 de septiembre de 2014, todavía no cuenta con una resolución jurídica satisfactoria para las víctimas, que denuncian una enorme impunidad de parte del gobierno del expresidente Enrique Peña Nieto. De manera oficial, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (por medio del Grupo Interdisciplinario de Expertos Internacionales y del Mecanismo Especial de Seguimiento del Caso Ayotzinapa), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (por medio de su Oficina en México), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Poder Judicial de la Federación, desde sus respectivos ámbitos de competencia, han cuestionado la investigación inicialmente realizada por la Procuraduría General de la República. En esencia, estas organizaciones afirman que se usaron métodos ilícitos en las investigaciones (72 denuncias de tortura) y que hubo graves irregularidades (omisión de evidencia y procesos). Como parte de un proceso en marcha, ahora con un nuevo gobierno, el actual presidente Andrés Manuel López Obrador ha instalado una Comisión de la Verdad y Acceso a la Justicia en este caso para “fortalecer el ejercicio del derecho que los familiares de las víctimas del caso Ayotzinapa tienen de conocer la verdad” (Gobierno de México, Secretaría de Gobernación, 2019). Este es uno de muchos

casos emblemáticos, aún en marcha, donde no hay garantías de lograr una resolución clara apegada a Derecho, que haga justicia a quienes han sufrido la pérdida de un familiar cercano.

Finalmente, cabe mencionar la cuestión de la identidad legal de las personas. En la región de América Latina, el tema sigue siendo muy relevante, a pesar de su aparente simplicidad. Dicho de una manera sencilla, sin una identidad legal establecida por el Estado, nadie puede buscar la protección de la ley eficientemente ni reclamar sus derechos, por no mencionar la dificultad del acceso a servicios públicos —salud o educación, por ejemplo—, ejercer el derecho a participar en procesos cívicos —votar, participar en política— o presentar una denuncia. La ola de migrantes venezolanos en la región ha desatado un debate particular sobre los más de 20.000 niños nacidos en Colombia de migrantes venezolanos —también conocidos como “niños apátridas”—. Ante la crítica de organizaciones de la sociedad civil por negarles derechos civiles, la respuesta de las autoridades ha sido proporcionarles un certificado de nacido vivo y un registro civil de nacimiento que no les da la nacionalidad, pero sí garantía de acceso al derecho a la salud. De esa forma, Colombia sí está cumpliendo con la meta 16.9. Sin embargo, se está buscando desarrollar un mecanismo que permita que estos niños se consideren colombianos (Hernández Cárcamo, 2019).

A grandes rasgos, puede decirse que, en la cuestión de la justicia en América Latina, hay algunos avances muy notorios, pero evidentemente insuficientes dado el atraso histórico. El “no dejar a nadie atrás” no se verá realizado en el plazo fijado, dadas las tendencias actuales. Sin embargo, con modestia puede decirse que la radiografía que se está construyendo será de mucha utilidad para apuntalar este factor como pilar de una paz positiva en un futuro.

5. Instituciones

Las ideas sobre las instituciones se reflejan en las siguientes metas e indicadores:

Meta: 16.5: Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.

16.5.1 Proporción de personas que han tenido al menos un contacto con un funcionario público y que han pagado un soborno a un funcionario público, o a las que un funcionario público les ha pedido un soborno, durante los últimos 12 meses.

16.5.2 Proporción de negocios que han tenido al menos un contacto con un funcionario público y que han pagado un soborno a un funcionario público, o a los que un funcionario público les ha pedido un soborno, durante los últimos 12 meses.

Meta 16.6: Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.

16.6.1 Gastos primarios del gobierno en proporción al presupuesto aprobado originalmente, desglosados por sector (o por códigos presupuestarios o elementos similares).

16.6.2 Proporción de la población que se siente satisfecha con su última experiencia de los servicios públicos.

Meta 16.7: Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.

16.7.2 Proporción de la población que considera que la adopción de decisiones es inclusiva y responde a sus necesidades, desglosada por sexo, edad, discapacidad y grupo de población.

Meta 16.10: Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

16.10.1 Número de casos verificados de asesinato, secuestro, desaparición forzada, detención arbitraria y tortura de periodistas, miembros asociados de los medios de comunicación, sindicalistas y defensores de los derechos humanos, en los últimos 12 meses.

16.10.2 Número de países que adoptan y aplican garantías constitucionales, legales o normativas para el acceso público a la información.

Meta 16.a: Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia.

16.a.1 Existencia de instituciones nacionales independientes de derechos humanos, en cumplimiento de los Principios de París.

Meta 16.b: Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible.

16.b.1 Proporción de la población que declara haberse sentido personalmente discriminada o acosada en los últimos 12 meses por motivos prohibidos por el derecho internacional de los derechos humanos.

La confianza en las instituciones ha sido objeto de una discusión sistemática desde cuando menos la década de los años noventa en todo el mundo. Según el Latinobarómetro 2018, en la región: “En promedio, los partidos solo generan confianza al 13% de la población encuestada, mientras que el Congreso solo es visto con confianza por un 21%” (Zovatto, 2019). Efectivamente, la crisis de la democracia en la región se refleja en estas cifras, que también explican el ascenso de líderes políticos antisistema y populistas tanto de derecha como de izquierda¹⁴. Los gobernantes no solo tienen que ser elegidos democráticamente, sino que también deben gobernar de manera democrática. Sin embargo, como apunta Zovatto, el dilema es que, en varios países, “los presidentes tienen un enorme poder (constitucional y metaconstitucional) que llega incluso a veces a comprometer la independencia de los otros poderes del Estado” (Zovatto, 2019). Mientras que la reelección está totalmente prohibida en México, Guatemala, Paraguay y Colombia, ha habido manipulaciones en Ecuador, Bolivia, Nicaragua y Venezuela, que hablan de fuentes de conflicto social muy significativos. Otros desafíos son la “falta de independencia de ciertos organismos electorales, excesivos niveles de judicialización del proceso electoral [...] y, [...] el financiamiento político irregular, incluida la penetración del narco-dinero y del crimen organizado en las elecciones y en la política” (Zovatto, 2019).

Si bien América Latina presenta avances en la representación de mujeres en los congresos, a pesar de leyes e iniciativas en pro de los derechos de las mujeres, el cambio hacia una igualdad real avanza muy lentamente. Es destacable el caso de México y el casi logro de la paridad de género en la representación política federal, así como la Reforma Constitucional de Paridad de

¹⁴ Por ejemplo, Bolsonaro se presentó como candidato para la Presidencia desde el Partido Social Liberal, que hasta las elecciones de 2018 prácticamente no había dejado huella en la política de Brasil.

Género en los órganos del Estado, aprobada por el Congreso mexicano en la primavera de 2019, aunque vaya a contracorriente de las agresiones contra mujeres ya expuestas.

Es importante subrayar que las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) desempeñan un papel fundamental para el seguimiento del ODS 16. Vigilan para que la planificación, implementación y presentación de informes de los ODS esté alineada con los estándares de derechos humanos y centrada en “no dejar a nadie atrás”. Los Principios de París (1993) establecieron seis puntos de referencia con los cuales las INDH pueden acreditarse ante la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (Global Alliance, 2019: 34). Actualmente, únicamente 14 instituciones nacionales de derechos humanos de América Latina y el Caribe tienen estatus “A” con respecto al cumplimiento de sus obligaciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (CEPAL, 2019a).

A continuación, se plantean tres grandes temas relacionados con la meta sobre instituciones: i) “Arreglos institucionales: enfoque gobernanza multinivel y multiactor”; ii) “Las ideas de gobierno abierto”, que incluye tres discusiones sobre “lucha contra la corrupción”, “producción de datos confiables” y “acceso a la información”, y iii), “Inclusión, participación, representación y coordinación de múltiples partes interesadas”.

5.1. Arreglos institucionales: enfoque gobernanza multinivel y multiactor

El ODS 16, por su carácter “transformador” y “catalizador”, requiere romper con la mentalidad de “compartimentos estancos” y buscar una coordinación horizontal reforzada entre sectores políticos, ministerios y agencias gubernamentales. Además, exige una gobernanza multinivel más profunda, con mayor y mejor comunicación entre los diferentes niveles de gobierno. Costa Rica destaca como el primer país del mundo en reafirmar un compromiso colectivo de alto nivel para alcanzar los ODS en el tiempo fijado. El 9 de septiembre de 2016, se firmó un Pacto Nacional, en el cual los tres poderes de la República (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), las instituciones autónomas, las universidades públicas, el sector privado nacional y el Sistema de las Naciones Unidas (SNU), se comprometieron a trabajar por los cambios estructurales necesarios para alcanzar el desarrollo incluyente y sostenible, respondiendo a “no dejar a nadie atrás” (Gobierno de la República. Costa Rica, 2017: 1).

En el ámbito regional, cabe mencionar el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible (auspiciado por la CEPAL). Efectivamente, 29 de los 33 países tienen mecanismos de coordinación institucional que se sustentan en instrumentos legales (decretos o resoluciones) que definen su alcance y objetivos, con el fin de implementar los ODS (CEPAL, 2019b). Los mecanismos de coordinación interinstitucional están colocados en los niveles más altos de la estructura organizativa del Estado: dentro de las oficinas del presidente o del primer ministro. En 16 de los 29 mecanismos de coordinación, los ministerios o departamentos de planificación sirven como secretarías técnicas para la implementación de la Agenda 2030 que, a su vez, involucra diferentes ministerios/secretarías, departamentos, agencias/institutos de gobierno y diferentes actores interesados (académicos, sociedad civil, sector privado, organizaciones internacionales/regionales). Varios países cuentan con un Consejo o una Comisión Nacional para vigilar el proceso de implementación¹⁵.

Respecto de los arreglos institucionales en el ámbito subnacional, el término *localización* alude a la participación ciudadana, la descentralización y la asignación de presupuesto para la implementación de los ODS. En Argentina, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales brinda asistencia técnica y capacitación (elaboración de presupuestos, metodología de implementación y evaluación) a los gobiernos provinciales y municipales que adopten los ODS como marco para la planificación y la gestión. En Colombia, el Departamento Nacional de Planificación ha apoyado la adaptación local de la Agenda 2030, promoviendo la integración de los ODS en los planes de desarrollo departamentales y municipales (por ejemplo, el Plan Nariño: Corazón del Mundo 2016-2019 y en el plan de Manizales, Más Oportunidades). En México, con el apoyo de INEGI, se elaboró la guía para incorporar el enfoque de la Agenda 2030 en la elaboración de los planes de desarrollo estatales y municipales, que proporciona información georreferenciada sobre el progreso realizado en el seguimiento de la Agenda 2030. En el plano estatal, la Conferencia Nacional de Gobernadores también atiende la implementación de la Agenda 2030. En Perú, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) provee un sistema de

¹⁵ En Colombia, la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Alistamiento y Efectiva Implementación de la Agenda de Desarrollo Post-2015 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015), hoy Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Alistamiento y Efectiva Implementación de la Agenda 2030; en Chile, el Consejo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2016); en Brasil, la Comisión Nacional para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y en México, el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2017), entre otros.

monitoreo y seguimiento de los indicadores de los ODS. Brasil cuenta con la herramienta de monitoreo Mandala ODS que desarrolló la Confederación Nacional de Municipios. En su Informe Nacional Voluntario de 2018, el Departamento Nacional de Planificación de Colombia presentó una nueva herramienta que busca facilitar la asignación de recursos para cumplir con la Agenda 2030. Bogotá tiene un *Ombudsman* local (Veeduría Distrital) enfocado en la lucha contra la corrupción a partir de actividades que buscan promover el gobierno abierto y transparente, apegado a principios de rendición de cuentas en las interacciones de las autoridades locales con los ciudadanos (Global Alliance, 2019: 65).

5.2. Las ideas de gobierno abierto

En 2011, se lanzó la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership), que actualmente involucra a 79 países, entre ellos 17 de América Latina y el Caribe. Es una plataforma para compartir buenas prácticas e iniciativas para promover mayor transparencia, rendición de cuentas y receptividad por parte de los gobiernos. Se sustenta en valores de transparencia, responsabilidad, acceso público a la información, y prácticas de evaluación comparativa que introducen la eficiencia en las políticas públicas. Así, la Alianza asiste en la revelación de los excesos y la inercia de las burocracias nacionales. Al aplicar los principios de gobierno abierto, América Latina también ha avanzado en el desarrollo de procesos de presupuesto abierto que fomentan la planificación de políticas públicas y la participación de varios actores interesados. México (79/100), Brasil (77/100) y Perú (73/100) son los países mejor clasificados de la región en el Índice de Presupuesto Abierto 2017¹⁶. En el año fiscal 2018, el 80,7% de los programas presupuestarios de México cubrieron asuntos relacionados con el logro de los ODS. Además, 156 de las 169 metas de los ODS se vincularon con al menos un programa presupuestario (Gobierno de México, 2018).

Uno de los desafíos que enfrentan varios países para implementar los ODS tiene que ver con la cuestión del financiamiento para el desarrollo y la movilización de recursos en los ámbitos nacional y subnacional. Por ejemplo, los Planes Nacionales de Desarrollo se centran en objetivos a medio y largo plazo, mientras que los presupuestos públicos se diseñan desde una perspectiva a corto plazo, excepto en el caso de los presupuestos plurianuales. En este esce-

¹⁶ International Budget Partnership. Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-index-rankings/>.

nario, surge la pregunta de cómo armonizar la planificación sobre la implementación de los ODS con el proceso presupuestario. Este desafío actualiza preguntas sobre liderazgo, profesionalización de funcionarios públicos y, por supuesto, provisión de recursos humanos y económicos para alinear la implementación con los planes y presupuestos. También es necesario crear condiciones para un diálogo estrecho entre el ámbito local y el nacional, considerando el espacio fiscal limitado, y las brechas de tiempo entre los planes y los presupuestos de estos niveles de gobierno. Es ahí precisamente donde los planes y proyectos pueden triunfar o fenecer, con consecuencias para el avance de la agenda del ODS 16.

a. Lucha contra la corrupción

Como bien señala el informe de la OCDE *Integridad para el Buen Gobierno en América Latina y el Caribe* (2019a: 11), la región fue pionera en reconocer, en 1996, la importancia del combate contra la corrupción para el desarrollo económico y social, y adoptó la primera convención internacional sobre esta materia: la Convención Interamericana contra la Corrupción. Además, todos los países de América Latina han ratificado la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) (2005), y Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú son parte de la Convención de la OCDE (1999) para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales. El informe destaca que ha habido “numerosas innovaciones, en particular las relativas al gobierno abierto y el gobierno digital y, más recientemente, en los marcos de responsabilidad corporativa” y “mejora de la calidad regulatoria” en varios países (OCDE, 2019a: 17). Sin embargo, la ola de escándalos que ha tenido como denominador común transacciones con la empresa brasileña Odebrecht —para financiar campañas electorales, entre otros fines ilícitos¹⁷— reveló que “algunas entidades de investigación y fiscalía en jurisdicciones fuera de Brasil no eran conscientes de hasta qué punto estaban involucrados con las operaciones comerciales de Odebrecht sus propios funcionarios públicos y sectores privados” (OCDE, 2019a: 73). El informe señala que hay varios factores detrás de todo esto, como “la falta de una cooperación internacional regular y eficaz —por ejemplo, coordinación de investigaciones complejas en tiempo real, intercambio constante de pruebas y canales de co-

¹⁷ Véase Ramos Rollón y Álvarez García (2019) para una excelente discusión sobre los desafíos de la corrupción política en América Latina.

municación regular— que permita a las autoridades superar los obstáculos sustantivos y procedimentales que les impiden actuar eficazmente sobre los corruptos” (OCDE, 2019a: 73).

Con el telón de fondo de los escándalos político-económicos ligados a la empresa Odebrecht, se impulsó una mayor “cooperación informal y formal” para profesionalizar la lucha contra la corrupción y priorizar este tema en la agenda para el gobierno abierto¹⁸. Culminó en la VIII Cumbre de las Américas (13-14 de abril de 2018), que tuvo como tema principal “governabilidad democrática frente a la corrupción” (OEA, 2019b). En la cumbre se adoptó el Compromiso de Lima, que busca atender los siguientes puntos¹⁹:

- Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática;
- Transparencia, acceso a la información, protección de denunciantes y derechos humanos, incluyendo la libertad de expresión;
- Financiación de organizaciones políticas y campañas electorales;
- Prevención de la corrupción en obras públicas, contrataciones y compras públicas;
- Cooperación jurídica internacional;
- Combate al cohecho, al soborno internacional, al crimen organizado y al lavado de activos;
- Fortalecimiento de los mecanismos interamericanos anticorrupción.

Ahora bien, el Compromiso de Lima no cubre explícitamente el ámbito subnacional, aunque es un hecho conocido que ciertos tipos de corrupción pueden ser más comunes en ese nivel. Sin embargo, hay un desafío, ya que los mecanismos de coordinación entre el nivel nacional y el subnacional suelen permanecer centralizados y no ser eficaces. No obstante, fomentar la descentralización de responsabilidades puede suscitar un mayor compromiso con los ciudadanos en temas como transparencia y rendición de cuentas. De esta manera: “En México, los estados están obligados a duplicar el Sistema Nacional Anticorrupción a través de sistemas locales anticorrupción para lograr una mejor coordinación entre las autoridades locales responsables de la prevención, detección y sanción de las responsabilidades administrativas y de la corrupción” (OCDE, 2018: 94-95).

¹⁸ [L]a Declaración de Lima (abril de 2016), seguida de la Declaración de Brasilia (febrero de 2017), la Declaración de Puebla (agosto de 2017) y el Compromiso de Lima (abril de 2018) (OCDE, 2019: 73).

¹⁹ Resumen tomado de OCDE, 2019: 19.

Paralelamente, Chile ha lanzado esfuerzos contra la corrupción e iniciativas en pro de la transparencia y la rendición de cuentas en el marco de la implementación de la Agenda 2030 como una “política de Estado” basada en “la convergencia de voluntades de la sociedad civil, el sector privado, la academia y las instituciones estatales” para lograr la implementación de los ODS (Gobierno de Chile, 2019: 13). También destaca el programa “Compromiso País” que fomenta la sinergia público-privada para enfrentar problemas sociales complejos, y, asimismo, la herramienta “Mapa de la Vulnerabilidad” (coordinada por el Ministerio de Desarrollo Social). Ambos han permitido identificar, priorizar y proponer respuestas a las necesidades de 16 grupos vulnerables detectados (Gobierno de Chile, 2019: 14). Además, la Contraloría General de la República cuenta con un portal de transparencia proactiva como parte del compromiso de Chile con el gobierno abierto.

b. Producción de datos confiables

En América Latina, la brecha en las innovaciones, la infraestructura y el acceso a las nuevas tecnologías entre las ciudades y las áreas rurales sigue siendo grande. La capacidad de producir la información estadística básica requerida para calcular los indicadores varía mucho entre países. Los sistemas estadísticos nacionales enfrentan muchos desafíos con respecto a su capacidad para responder de manera adecuada y oportuna a las solicitudes de datos para el monitoreo de los ODS. El reto es aún más grande: llevar los ODS a los niveles subnacionales de gobierno en términos de su implementación y producir datos para su posterior evaluación. En muchos países, los mecanismos institucionales a nivel local son débiles, sobre todo para recopilar datos y monitorear los esfuerzos y el impacto de las políticas. Además, hay un problema generalizado con respecto a los marcos institucionales que son insuficientes para los procesos, la alta rotación del personal experto en las oficinas de estadísticas y los presupuestos públicos limitados, que conjuntamente dificultan la consolidación de procesos sostenibles y estadísticas e indicadores sólidos.

Para enfrentar este problema, las comisiones regionales, junto con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, han fortalecido la creación de capacidades. Esto incluye la creación de plataformas de conocimiento digital, así como el apoyo a la recopilación de datos y los esfuerzos de análisis y producción estadística de observatorios regionales y centros de investigación. Cabe mencionar la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL, un marco

dentro del cual se estableció el Grupo de Coordinación Estadística para la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe, para vigilar, entre otros, el Código regional de buenas prácticas en estadística. Ahora bien, para asegurar la integración de los ODS en las políticas públicas y los procesos de desarrollo nacionales, se recurre a la estrategia de transversalización, aceleración y apoyo a las políticas (TAAP) (MAPS, por sus siglas en inglés: Mainstreaming, Acceleration and Policy Support). Esta dinámica se refleja, por ejemplo, en el proyecto InfoSegura (2014-2020), que involucra a Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y República Dominicana. El proyecto busca “fortalecer capacidades para la formulación de políticas públicas en seguridad ciudadana, sensibles al género, basadas en evidencia”. Además, moviliza a organizaciones de la sociedad civil y el sector privado para identificar la combinación de encuestas y registros administrativos institucionales que pueden usarse para monitorear los indicadores de los ODS. InfoSegura se ejecuta por medio del Buró Regional para América Latina y el Caribe del PNUD, y el financiamiento proviene de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID, por sus siglas en inglés) (InfoSegura, s/f).

Sin embargo, no se puede perder de vista que el ODS 16 es de un “alto voltaje político” ni descartar que se presenten desafíos en materia de medición y producción de datos confiables. Incluso, puede haber lagunas importantes o datos sesgados, creados de forma intencional. Entre algunas fallas detectadas hay, por ejemplo, ausencias en cuanto a la violencia que ejercen los mismos Estados hacia sus ciudadanos, el gasto militar o la proliferación armamentística. Así que es necesario acudir a índices independientes de ONG o centros especializados de investigación (por ejemplo, Uppsala Conflict Data Program, <https://ucdp.uu.se/>) como complemento a las mediciones “hechas en el nombre de la Agenda 2030”. La revolución de metodologías para *data gathering* y *data mining* brinda oportunidades prometedoras al tiempo que aumenta la necesidad de asegurar una inversión significativa en datos desglosados confiables para garantizar que las políticas y los programas lleguen a los grupos marginados y vulnerables y a otros que “quedaron atrás”. Como bien señala el informe de la Global Alliance, muchas metodologías y prácticas nacionales en torno al ODS 16 son estatales y están centradas en los ciudadanos y, por lo tanto, excluyen a las personas sin estatus de ciudadano, entre otros, solicitantes de asilo, refugiados y apátridas (Global Alliance, 2019: 35).

Finalmente, hay un problema de concreción en algunos indicadores: ¿cómo medir instituciones eficaces y transparentes? Ciertamente, se puede clasificar

como un avance el hecho de adoptar nuevas leyes y políticas no discriminatorias. Eso sí se puede medir. Sin embargo, resulta cuando menos ambiguo medir la eficacia en iniciativas para fomentar la transparencia o la rendición de cuentas, que se basa en experiencias subjetivas en muchos casos. Por ejemplo, el indicador 16.5.1 —“Proporción de personas que han tenido al menos un contacto con un funcionario público y que han pagado un soborno a un funcionario público, o a las que un funcionario público les ha pedido un soborno, durante los últimos 12 meses”— presenta un gran desafío en México. El dicho popular “el que no transa, no avanza” es, de hecho, una autorización no oficial y simbólica para el ejercicio de la corrupción. Para registrar estos aspectos, el INEGI conduce una encuesta bienal sobre las experiencias de los mexicanos con la corrupción del sector público (a los niveles federal y estatal), de la que se ha derivado un descubrimiento importante: mucha de la corrupción se presenta fuera del ámbito público, en los ámbitos social y privado.

En conclusión, cabe decir que para lograr las ideas sobre buen gobierno, es esencial contar con asociaciones entre los sistemas estadísticos nacionales y los gobiernos regionales y locales, enlazados con las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones juveniles y la academia, así como con el sector privado y a las organizaciones internacionales. Esto facilita hacer más confiables las encuestas o mediciones, por un lado, y fomentar un mayor nivel en la “capacidad país” para recopilar, analizar y utilizar datos sobre los objetivos e indicadores del ODS, por otro.

c. Acceso a la información

En 2006, la Corte Interamericana de Derechos Humanos proclamó que el derecho de acceso a la información es un derecho humano fundamental protegido por los tratados de derechos humanos y que deben respetar los Estados²⁰. En la mayoría de los países de la región, el derecho al acceso a la información pública tiene rango constitucional, ya sea a partir de un reconocimiento explícito o de la acción de *habeas data*. Como señala CEPAL, “23 países de la región cuentan con una ley de acceso a la información pública” (CEPAL, 2019a).

En el ámbito regional, el 4 de marzo de 2018 se adoptó el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia

²⁰ En 2015, en tanto, México y Paraguay reconocieron explícitamente en sus respectivas legislaciones el derecho de acceso a la información que obra en poder del Estado como un derecho humano.

en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, también conocido como el Acuerdo de Escazú (Costa Rica)²¹. Este tiene un vínculo obvio con la meta 16.10: “Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales”. El acuerdo es fruto de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río+20) (2012) y el principio #10, que justamente versa sobre la garantía del acceso a la información, la participación en las decisiones sobre temas ambientales y la justicia ambiental. El Prólogo del Acuerdo (del secretario general de la ONU) establece que se trata de una iniciativa única, debido a que es “el primer tratado sobre asuntos ambientales de la región y el primero en el mundo que incluye disposiciones sobre los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales” (CEPAL, 2018a). Si bien sus promotores lo han presentado como un hito para la región y el mundo, las ONG internacionales que contribuyeron al acuerdo y participaron en la ceremonia de firma advirtieron que los países signatarios no solo tenían que ratificar el acuerdo en sus propias legislaturas, sino que el valor también estaría en su implementación. Un factor de riesgo es la discrepancia significativa entre las cifras que publican gobiernos/autoridades, por un lado, y ONG, por el otro, respecto a las violaciones de derechos humanos de los defensores del medio ambiente y de los derechos humanos²². Finalmente, es importante señalar que parece una paradoja que las negociaciones y la firma del acuerdo tuvieran lugar en un momento en el que los gobiernos de la región amazónica estaban retirando la legislación para proteger a los pueblos indígenas y el medio ambiente. Como se ve, pareciera que se da un paso adelante y, súbitamente, dos para atrás.

5.3. Inclusión, participación, representación y coordinación de múltiples partes interesadas

Desde 1990, ha habido una tendencia de pasar de un enfoque exclusivamente centrado en el gobierno a la inclusión de partes interesadas de la sociedad civil,

²¹ El acuerdo lo han firmado 21 países, entre otros, Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Perú, Uruguay y Paraguay (Chile y Colombia se abstuvieron). Se necesita la ratificación de 11 países para que el acuerdo entre en vigor. Hasta el 1 de noviembre de 2019, son cinco, incluidos, Bolivia, Guyana y Uruguay.

²² Colombia es el segundo país más peligroso del mundo para quienes se dedican a proteger el territorio y a luchar por los intereses medioambientales. Solo en 2018 fueron asesinados 24 líderes ambientales en el país, de acuerdo con el informe de Global Witness. Disponible en: <https://www.elspectador.com/noticias/medio-ambiente/que-es-el-acuerdo-de-escazu-y-por-que-varias-organizaciones-exigen-que-colombia-haga-parte-articulo-882977>.

la academia y el sector privado, así como sindicatos, partidos políticos y organizaciones internacionales/regionales en el diseño de políticas públicas. Dicha tendencia, también conocida como enfoque *multistakeholder*, en el contexto de la Agenda 2030 se reflejó en el Grupo Abierto de Trabajo sobre los ODS. En ese mismo marco se llevaron a cabo consultas a escala nacional y regional, por ejemplo, la llamada “Realizando el futuro que queremos en América Latina y el Caribe: Hacia una Agenda de Desarrollo Post-2015”, que se llevó a cabo del 17 al 19 de abril de 2013 en Guadalajara, México. También destaca la difusión de las actividades de la Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil de la Secretaría de Relaciones Exteriores (DGVOSC-SRE) en torno a la participación de la sociedad civil mexicana en la política exterior de su país, por ejemplo, en torno al diseño de la Agenda 2030 (Baños Rivas, 2017; Alejo y Villanueva Ulfgard, 2019).

La meta 16.7 dice: “Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades”. En 2015, Paraguay lanzó el Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (Simore), que desarrollaron el gobierno y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Actualmente, el Simore Plus es la versión ampliada del Simore. Como plataforma pública en línea de participación ciudadana ha gozado de un amplio reconocimiento internacional²³. Ahora bien, a la luz del ODS 16, el Simore Plus busca fortalecer la sistematización de “las recomendaciones internacionales de derechos humanos realizadas al Paraguay por los diferentes órganos y procedimientos especiales de derechos humanos” de la ONU y la OEA y, además “permite el acceso a información actualizada sobre las acciones desplegadas por las instituciones del Estado, vinculadas al seguimiento e implementación de las mismas” (Gobierno de Paraguay, 2018: 43). En Uruguay, la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento auspicia desde 2015 el Laboratorio de Innovación Social, cuyo objetivo es simplificar los trámites y servicios complejos por medio de la digitalización para brindar una mayor disponibilidad de trámites y servicios públicos en línea. Como parte de sus compromisos con la Alianza para el Gobierno Abierto, “el Departamento Nacional de Pla-

²³ “En el año 2015, el Simore fue galardonado con el Word Summit Award (WSA*) [...] en la categoría e-Inclusion & Empowerment, luego de haber sido evaluado conforme a los más altos criterios de contenido, interfaz, interactividad, diseño, realización técnica, estratégica, accesibilidad, originalidad y utilidad social” (Gobierno de Paraguay, 2018: 43). *WSA es un evento mundial que promueve y selecciona los mejores contenidos electrónicos y aplicaciones tecnológicas.

neación de Colombia, a través de su Programa Nacional de Servicio al Ciudadano, puso en marcha la Estrategia de Lenguaje Claro en 2014” para “mejorar la relación y la confianza entre los ciudadanos y el gobierno simplificando y aclarando el lenguaje que se emplea en los documentos, formularios y cartas públicas” (OCDE, 2018: 182). En el ámbito local, existen laboratorios de “innovación ciudadana” como Mi Quito, Mi Medellín, Bogotá Abierta y Agora Rio (CEPAL, 2018b: 24). Además, varios países (por ejemplo, Brasil, Colombia, Guatemala, México, Paraguay y Perú) cuentan con consejos ciudadanos locales multiactor en pro de la gobernanza incluyente y participativa. Una vez aterrizados en el contexto local, facilitan que los grupos marginados y vulnerables se involucren en la toma de decisiones públicas que les conciernen directamente, por medio de una convocatoria abierta e incluyente. Sin embargo, podemos ver que los consejos locales siguen laborando en un entorno de “cuesta arriba” y mucho tiene que ver con “la falta de voluntad política de los gobiernos provinciales y la falta de legislación nacional, que crea desequilibrios entre las regiones” (OCDE, 2018: 194).

No obstante, como se indicó de pasada, a pesar de los diversos mecanismos de participación e inclusión, en América Latina hay altos índices de violencia y hostigamiento hacia activistas y defensores de los derechos humanos. Es la región más desigual del mundo, donde la discriminación generalizada, el racismo y una cultura de privilegios y derechos chocan con la idea de “no dejar a nadie atrás”. Cabe destacar el hecho de que América Latina sigue siendo el continente más peligroso para los defensores de los derechos humanos. En el informe *At What Cost? Irresponsible Business and the Murder of Land and Environment Defenders 2017*, publicado en julio de 2018, Global Witness declaró que, del total de 201 asesinatos de defensores de derechos humanos en el mundo en 2017, el 60% ocurrió en América Latina. Brasil registró el mayor número de homicidios de activistas de cualquier país, con 57. En México, fueron 15, todos ellos con un toque de violencia simbólica de intimidación muy claro (Global Witness, 2018). Asimismo, el “Global Analysis 2018”, de la organización internacional Front Line Defenders, muestra una perspectiva sombría, pues contabiliza 321 defensores de los derechos humanos asesinados en 27 países. De ese total, el 77% incluía defensores del territorio, el medio ambiente y los pueblos indígenas. En América Latina, las violaciones más comunes consistieron en amenazas y campañas de desprestigio. En Colombia, 126 activistas fueron asesinados; en México, 48; en Guatemala, 26; en Brasil, 23, y en Honduras, 8. Un número significativo de ellos estaba afiliado a la oposición

de los llamados megaproyectos, especialmente los de empresas mineras. Otros tantos estaban vinculados con temas de los derechos de la comunidad LBGTI o de combate a la corrupción, y otros más eran periodistas y activistas que utilizaron los medios de comunicación para denunciar abusos (Front Line Defenders, 2019).

Efectivamente, en todo el mundo hay una tendencia hacia una reducción del espacio para que la sociedad civil organizada pueda operar y participar en procesos políticos, como demuestra el estudio de Anheier, Lang y Koyro (2018) sobre los países del G-20. Esto se debe a varios factores, como el fenómeno de “captura” (cooptación) por parte de intereses particulares, aumento de regulaciones, mayores requisitos de presentación de informes y de profesionalización, reducción de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), hostigamiento del personal y amenazas de violencia, campañas de desprestigio, o simplemente apatía de involucrarse en la gobernanza de la sociedad. Así, el espacio cívico se está reduciendo en muchos países del mundo tanto *on line* como *off line* porque se imponen restricciones al “ciclo de vida” de las OSC —formación, registro u operación, conformación de una asamblea pacífica, acceso a fondos internacionales y mejora de la sostenibilidad, tema siempre en discusión—. Se ponen trabas para la participación de la sociedad civil en procesos de planeación de políticas públicas. Esta tendencia corre el riesgo de excluir de la formulación de políticas las necesidades y las voces de los más vulnerables de la sociedad, incluidas las mujeres, los menores, los jóvenes, los refugiados, los solicitantes de asilo, los desplazados internos y las personas apátridas: “De hecho, a menudo son precisamente aquellos en mayor riesgo quienes la sociedad civil busca empoderar y proteger, incluidas las mujeres, los jóvenes, la comunidad lesbiana, gay, bisexual, transgénero e intersexual, y otros grupos marginados. Desde una perspectiva de derechos humanos, esta tendencia también afecta a las libertades fundamentales del derecho de reunión pacífica y la libertad de asociación” (Global Alliance, 2019: 43).

Para concluir, la expansión de la clase media ha sido una de las principales transformaciones socioeconómicas, acompañada de una mayor demanda de bienes y servicios públicos de calidad que no se ha satisfecho (CEPAL, 2018b: 24). Ahora bien, las percepciones negativas de los ciudadanos en cuanto a la capacidad de las instituciones públicas para satisfacer sus demandas se confirman en los resultados del Latinobarómetro 2018 con respecto a la poca confianza en las élites políticas y económicas para dirigir el país por el buen camino y, además, con la atención debida a la implementación de los ODS.

6. Conclusiones

Es claro que América Latina tiene un desafío considerable en cuanto a la construcción de instituciones habilitadoras para el cumplimiento de la Agenda 2030, el fortalecimiento del Estado de derecho y el combate a la inseguridad y la violencia. Hay un dilema que marca una tendencia no muy favorable para la consecución de las visiones englobadas en el ODS 16. ¿Cómo pueden los países crear un entorno propicio para que la sociedad civil contribuya a la cohesión social, la participación política y los procesos de toma de decisiones inclusivos, así como fomentar las innovaciones sociales, cuando los niveles de desigualdad, violencia e inseguridad son persistentemente altos?

Efectivamente, es necesario aceptar que el ODS 16 es el objetivo más aspiracional y difícil de aterrizar de todos los incluidos en ese magno plan de las Naciones Unidas. Sin embargo, cuenta con una coherencia inherente al tener un apego obvio a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la que los Estados se comprometen a proteger y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas. Así que la realización de la Agenda 2030, con aspiración universal, pasa por el ODS 16, que ciertamente descansa sobre tradiciones judeo-cristianas y su entendimiento sobre paz y justicia, junto con la concepción weberiana de la (buena) administración y la burocracia del Estado. Sin embargo, se puede constatar que, en el mundo, hay otros sistemas de creencias religiosas y de administración pública que se mezclan con el compromiso de implementación de la Agenda 2030, cuyos resultados todavía no se vislumbran con claridad.

También es necesario señalar la creciente polarización entre los grupos que abogan por derechos civiles, políticas progresistas, acciones para combatir el cambio climático, respeto de los derechos humanos de los migrantes indocumentados, la comunidad LBGTI, las mujeres, las personas discapacitadas, los pueblos indígenas u originarios, por un lado, y los grupos que reclaman orden, seguridad nacional, nacionalismo, proteccionismo y supremacía, por el otro. ¿Cómo contrarrestar el hecho de que un gran número de personas en América Latina no crean firmemente en la democracia liberal, que, en el mejor de los mundos, favorece sus derechos ampliados? Efectivamente, lo que se ha visto en 2019 en varios países en la región parece más bien un proceso diseñado para socavar la legitimidad de la democracia liberal en favor de un autoritarismo con cara de democracia electoral.

En los años por venir, la implementación del ODS 16 se pondrá bajo la lupa en el ámbito regional (por ejemplo por medio de la CEPAL) y también en el in-

ternacional (por medio de los Informes Nacionales Voluntarios). En términos formales, muchos países de América Latina sin duda cumplirán con las metas del ODS 16 en su momento. Sin embargo, cabe preguntarse si las prácticas de algunas élites político-económicas realmente permiten que las normas subyacentes al ODS 16 permeen las instituciones y la administración pública; es decir, si la cultura política se puede transformar hacia una democracia liberal, en el sentido auténtico. De lo contrario, no se puede descartar el riesgo de que algunos países caigan en la trampa de “palomear resultados” de progreso que realmente no implican avances o desarrollo incluyente (Villanueva Ulfgard, 2019), o siquiera transformación.

Ahora bien: ¿qué se necesita de los gobiernos y los múltiples actores interesados en tomar el ODS 16 en serio? Teniendo en cuenta los Informes Nacionales Voluntarios de varios países mencionados en este texto, entre los desafíos comunes destacan: 1) la necesidad de alinear los ODS con todos los niveles de gobierno; 2) visibilizar las condiciones de vida de la población más vulnerable y cuantificar las características de estos grupos, y 3) continuar mejorando las estadísticas nacionales y establecer más alianzas. Concretamente, ¿qué requieren los países de América Latina para avanzar hacia la paz, la justicia y la inclusión? Los elementos más apremiantes son: liderazgo político y financiamiento para la implementación de acciones y programas; vínculos efectivos entre políticas y programas de justicia, paz e inclusión; implementación y mecanismos de monitoreo; e inversiones políticas y financieras en datos y estadísticas.

Volviendo al punto de partida, la crisis de la democracia liberal no es precisamente un escenario alentador para la buena implementación del ODS 16. Como señala Zovatto (2019), en América Latina se requiere “fortalecer las instituciones para aumentar la resiliencia democrática, es decir, la capacidad de la democracia para afrontar crisis y desafíos complejos, sobrevivir a ellos, innovar y recuperarse”. Eso se obtiene mediante reformas que incluyen fomentar: “1) partidos modernos y democráticos, con financiamiento transparente; 2) parlamentos legítimos, con capacidad para representar y encauzar las demandas sociales, complementados con mecanismos de participación ciudadana; 3) elecciones con integridad, y 4) instituciones y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas” (Zovatto, 2019). También se requiere asegurar el equilibrio de poderes para prevenir el abuso del poder y asegurar una buena práctica de principios de transparencia y rendición de cuentas. Al fin y al cabo, la gente necesita contar con políticos que tengan un compromiso auténtico con el combate a la corrupción. Si esto no es así, no se puede vislumbrar seriamente contar con

instituciones “habilitadoras” para el cumplimiento de los ODS, sino, por el contrario, habrá más erosión de la confianza en la democracia y en los fundamentos de la convivencia entre los ciudadanos y las sociedades en la región.

Referencias bibliográficas

- ALEJO, A. y VILLANUEVA ULFGARD, R. (2019): “Proactive, Responsible and in Good Faith: Network Diplomacy in Mexico’s Ministry of Foreign Affairs”, *Latin American Policy*, vol. 10, nº 2, pp. 220-235.
- ANHEIER, H., LANG, M. y KOYRO, CH. (2018): “Civil society in times of change: shrinking, changing and expanding spaces and the need for new regulatory approaches”, *Global Solutions Paper*. Disponible en: https://t2oargentina.org/wp-content/uploads/2018/07/hka-T2O_TF8_Civil-Society_Government_final-1.pdf.
- BAÑOS RIVAS, L. E. (2017): *Diplomacia ciudadana y desarrollo sostenible en México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil.
- CALL, C. T. y DE CONING, C. (2017): *Rising Powers and Peacebuilding*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- CAPARINI, M., BROMLEY, M. y MALARET, A. (2019): “Measuring illicit arms and financial flows: improving the assessment of Sustainable Development Goal 16”, *SIPRI Background Paper*, Solna, Stockholm International Peace Research Institute, pp. 1-28.
- CEPAL (2018a): “Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe”. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/4/S1800429_es.pdf.
- (2018b): “Nuevos desafíos y paradigmas: perspectivas sobre la cooperación internacional para el desarrollo en transición”. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44121/1/S1800936_es.pdf.
- (2019a): “ODS 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas en América Latina y el Caribe”. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/19-00468_flyer_hlpf_web_o.pdf.
- (2019b): “Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe” (abril). Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44551/7/S1900433_es.pdf.

- CRODA, R. (2018): “México y Colombia: dos guerras con medio millón de muertos”, *Proceso* (06/08/2018). Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/545829/mexico-y-colombia-dos-guerras-con-medio-millon-de-muertos>.
- EL PAÍS (2019): “Desafío chileno”, Editorial (22/10/2019). Disponible en: https://elpais.com/elpais/2019/10/21/opinion/1571673838_445503.html.
- EXPANSIÓN (2019): “LA CICIG, el ejemplo de la lucha anticorrupción en Guatemala, llega a su fin” (03/09/2019). Disponible en: <https://expansion.mx/mundo/2019/09/03/la-cicig-el-ejemplo-de-la-lucha-anticorrupcion-en-guatemala-llega-a-su-fin>.
- FERRERO-TURRIÓN, R. (2019): “La Estrategia de Seguridad Nacional y su contribución a los ODS”, en *La Agenda 2030 y los ODS: Nueva Arquitectura para la Seguridad*, Gobierno de España, pp. 92-115. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/documento/agenda-2030-ods-nueva-arquitectura-para-seguridad>.
- FRONT LINE DEFENDERS (2019): “Global Analysis 2018” (07/01/2019). Disponible en: <https://www.frontlinedefenders.org/en/resource-publication/global-analysis-2018>.
- GLOBAL ALLIANCE (2019): *The Global Alliance for Reporting Progress on Peaceful, Just and Inclusive Societies. “Enabling the implementation of the 2030 Agenda through SDG 16+: Anchoring peace, justice and inclusion”*, Nueva York, United Nations. Disponible en: <https://www.sdg16hub.org>.
- GLOBAL WITNESS (2018): “At What Cost? Irresponsible Business and the Murder of Land and Environmental Defenders in 2017”, *Report* (24/07/2018). Disponible en: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/at-what-cost/>.
- GOBIERNO DE CHILE (2019): “Informe Nacional Voluntario Chile 2019. 2ª Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Disponible en: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/23507Informe_Nacional_Voluntario_CHILE_Junio_2019_final_1.pdf.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2018): “Plan Director de la Cooperación Española (CE) 2018-2021”. Disponible en: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/CooperacionAlDesarrollo/Documents/V%20Plan%20Director%20de%20la%20Cooperaci%C3%B3n%20Espa%C3%B1ola.pdf>.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA. COSTA RICA (2017): “Costa Rica: Construyendo una visión compartida del desarrollo sostenible”, Reporte Nacional Voluntario de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (junio). Disponible en: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/15846Costa_Rica.pdf.

- GOBIERNO DE MÉXICO (2018): “Informe Nacional Voluntario para el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible”. Disponible en: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20125INFORME_NACIONAL_VOLUNTARIO_060718.pdf.
- (2019): “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019.
- GOBIERNO DE MÉXICO, SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (2019): “Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia en el caso Ayotzinapa” (15 de enero de 2019). Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/articulos/comision-para-verdad-y-acceso-a-la-justicia-en-el-caso-ayotzinapa?idiom=es->.
- GOBIERNO DE PARAGUAY (2018): “Informe Nacional Voluntario sobre la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Disponible en: https://www.undp.org/content/dam/paraguay/docs/IVN%20ODS_Paraguay%202018%20.pdf.
- HERNÁNDEZ CÁRCAMO, M. (2019): “‘En Colombia hay cerca de 20.000 niños en condición de apatridia’: Juan Ignacio Mondelli”, *El Espectador* (06/06/2019). Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/en-colombia-hay-cerca-de-20000-ninos-en-condicion-de-apatridia-juan-ignacio-mondelli-articulo-864623->.
- HUMAN RIGHTS WATCH (s/f): “México. Eventos de 2018”. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2019/country-chapters/326034>.
- INEGI (2019): “Comunicado de Prensa nº 347/19” (25 de julio). Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/EstSegPub/homicidios2018.pdf>.
- INFOSEGURA (s/f): “¿Qué es el proyecto regional InfoSegura?”. Disponible en: <https://www.infosegura.org/quienes-somos-infosegura/>.
- MANETTO, F. (2019a): “El vértigo de Quito, del caos a la militarización”, *El País* (13/10/2019). Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/10/13/america/1570993974_158093.html.
- (2019b): “Morales contraataca ante las acusaciones y denuncia un intento de ‘golpe de Estado’ en Bolivia”, *El País* (23/10/2019). Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/10/23/america/1571797404_706135.html.
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS (s/f): “Eje Institucional. Equipo: Transparencia y lucha contra la corrupción. Programa Justicia Abierta”. Disponible en: <https://www.justicia2020.gob.ar/eje-institucional/programa-justicia-abierta/>.

- NACIONES UNIDAS (2005): “Documento Final de la Cumbre Mundial 2005”, Asamblea General, A/RES/60/1 (24 de octubre de 2005). Disponible en: https://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaA.RES.60.1_Sp.pdf.
- (2012): “El futuro que queremos. Resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de julio”, A/RES/66/288 (11 de septiembre de 2012). Disponible en: <https://undocs.org/A/RES/66/288>.
- (s/f): “Objetivo 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas”. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>.
- OCDE (2018): *Latin American Economic Outlook 2018. “Rethinking Institutions for Development”*, París, OECD Publishing. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/development/latin-american-economic-outlook-2018_leo-2018-en.
- (2019a): *Integridad para el Buen Gobierno en América Latina y el Caribe*, París, OECD Publishing. Disponible en: <https://www.oecd.org/latin-america/regionalprogramme/Integridad-para-el-buen-gobierno-en-America-Latina-y-el-Caribe-Plan-de-Accion.pdf>.
- (2019b): *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en Transición*, Resumen, París, OECD Publishing. Disponible en: https://www.oecd.org/dev/americas/Overview_SP-Leo-2019.pdf.
- OEA (2019a): “Brasil debe asegurar justicia para la defensora de derechos Marielle Franco, asesinada hace un año, dicen expertos de la ONU y de la CIDH”, Comunicado de prensa (14 de marzo de 2019). Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/066.asp>.
- (2019b): “Compromiso de Lima. Gobernabilidad democrática frente a la corrupción”, Lima, 14 de abril de 2018. Disponible en: http://www.summit-americas.org/viii/compromiso_lima_es.pdf.
- RAMOS ROLLÓN, M. y ÁLVAREZ GARCÍA, F. J. (2019): “El control de la corrupción en América Latina: agenda política, judicialización e internacionalización de la lucha contra la corrupción”, *Documentos de Trabajo*, nº 11, Madrid, Fundación Carolina. Disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/07/DT_FC_11.pdf.
- SANAHUJA, J. A. (2019): “La Agenda 2030 y los ODS: Sociedades pacíficas, justas e inclusivas como pilar de la seguridad”, en: *La Agenda 2030 y los ODS: Nueva Arquitectura para la Seguridad*, Gobierno de España, pp. 19-66. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/documento/agenda-2030-ods-nueva-arquitectura-para-seguridad>.
- 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, Madrid, Fundación Carolina. Disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/06/DT_FC_o8.pdf.
- SEGIB (2018): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2018*, Madrid, SEGIB. Disponible en: https://www.segib.org/wp-content/uploads/BAJA_sur-sur2018_ES_completo.pdf.
- UNITED NATIONS STATISTICS DIVISION (2019): “Tier Classification for Global SDG Indicators” (4 de marzo). Disponible en: https://unstats.un.org/sdgs/files/Tier%20Classification%20of%20SDG%20Indicators_4%20April%202019_web.pdf.
- UNODC (s/f): “Crimjust”. Disponible en: <https://www.unodc.org/unodc/en/drug-trafficking/crimjust/index.html>.
- VARGAS, M. (2019): “Feminicidios, foco de atención de la Guardia Nacional: Segob”, *Publímetro*, (15/10/2019). Disponible en: <https://www.publímetro.com.mx/mx/nacional/2019/10/15/feminicidios-foco-atencion-la-guardia-nacional-segob.html>.
- VILLANUEVA ULFGARD, R. (2019): “Mexico’s Struggle with Development between Global Compromises and National Development Plans”, *Politics and Policy*, vol. 47, nº 1, pp. 50-78.
- ZOVATTO, D. (2019): “Conferencia magistral: La situación de la democracia en América Latina y sus principales desafíos”, CICIG (20 de agosto de 2019). Disponible en: <https://www.cicig.org/noticias-2019/conferencia-zovatto/>.

6. El “desarrollo en transición” en América Latina

¿Una nueva agenda tecnocrática
o la oportunidad de una mirada política
a las trampas de la renta media?

Andrea Costafreda

Directora programática para América Latina y el Caribe de Oxfam Interión

Hernán Cortés

Investigador de Oxfam Interión

1. Introducción: los desafíos de una región de renta media ante un cambio de ciclo¹

El debate sobre la cooperación con los países de renta media (PRM)² lleva tiempo ocupando un lugar central en la comunidad del desarrollo por su asociación con la nueva geografía de la pobreza. En estos momentos, el grupo de países clasificados en esta categoría representa el 70% de la población mundial, el 33% del producto interior bruto mundial y alberga el 73% de la población pobre del mundo. Esto ha desmontado una de las principales afirmaciones de la cooperación al desarrollo, según la cual la población pobre vive en países pobres. Ahora, la mayoría de la población pobre vive en PRM, que cuentan con re-

¹ Este capítulo comparte buena parte de los mensajes y propuestas del *policy paper* de Oxfam Interión (pendiente de publicación) sobre la cooperación con los países de renta media, y las oportunidades y desafíos que plantea el enfoque del desarrollo en transición en el marco de la Agenda 2030. El documento de Oxfam Interión es de autoría compartida con Hernán Cortés y Enrique Maruri.

² Según la nueva clasificación del Banco Mundial basada en el ingreso nacional bruto per cápita, los países de ingreso mediano bajo tienen una renta entre 1.026 y 3.995 dólares; los de ingreso mediano alto entre 3.996 y 12.375, y los de ingreso alto más de 12.375.

cursos pero mal distribuidos. Este debate es especialmente relevante para América Latina y el Caribe (ALC), donde 25 de los 33 países de la región se clasifican en esta categoría. Tras la etiqueta de la renta media se esconde una gran diversidad de situaciones.

Los PRM constituyen un grupo cada vez más nutrido y heterogéneo de más de cien países con realidades muy diversas. En ALC conviven países de renta media-alta —como Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú, Venezuela y, más recientemente, Guatemala— con países de renta media-baja —como Bolivia, El Salvador, Honduras y Nicaragua—. Chile y Uruguay están graduados como países de renta alta desde 2014 y Haití persiste como el único país de renta baja de la región. Ello requiere de un análisis más sofisticado que el del nivel de renta para entender las necesidades y capacidades concretas en la tarea de enfrentar el desafío de la reducción de la pobreza y el combate a las causas estructurales que la subyacen. Los análisis de naturaleza más multidimensional relevan la persistencia de grandes brechas de desarrollo, conviviendo con remarcables ritmos de crecimiento en la segunda década del 2000³.

El debate sobre los PRM gira en torno a lo que se conoce como las trampas de la renta media. Según esta teoría (Milesi, 2016; Alonso *et al.*, 2014; Tezanos, 2012, entre otros), esa paradoja se produce como consecuencia de la naturaleza disruptiva y poco sostenida de los ciclos de crecimiento que experimentan estos países, que no les permiten afianzar sendas de desarrollo que sincronicen los ritmos del crecimiento con los del bienestar. Son varias las trampas que bloquean los procesos de desarrollo (Alonso *et al.*, 2014): i) la productividad y la dificultad para sostener un proceso continuado de cambio tecnológico y productivo, que pase de sectores intensivos en recursos naturales y trabajo no cualificado a sectores más dinámicos en los que se promueva el capital humano y se generen empleos de calidad; ii) la transformación de los patrones energéticos y tecnológicos, y los patrones de crecimiento de los PRM, que están vinculados al uso de tecnologías ambientales no sostenibles, lo que conlleva la necesidad de promover cambios en la base tecnológica, energética y productiva de los países; iii) la dificultad para alcanzar la integración en los mercados financieros internacionales y para preservar el equilibrio macroeconómico (tendencia al endeudamiento, limi-

³ Como el índice de pobreza multidimensional del Programa de Naciones Unidas al Desarrollo, el Índice de Bienestar multidimensional de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), las Brechas Estructurales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) o el Marco de Análisis Multidimensional de desigualdades de Oxfam y London School of Economics and Political Science (LSE).

tado espacio fiscal y estrechez de los mercados nacionales de capital), y iv) la cohesión social, gobernanza y calidad institucional: los procesos de desarrollo requieren cambios institucionales y reformas en las instituciones públicas de los países. Las desigualdades sociales reducen la credibilidad institucional y dificultan la construcción de un sistema fiscal sólido.

En términos parecidos, organismos como la CEPAL advierten de la necesidad de prestar atención a las brechas estructurales que afectan a los PRM y limitan sus oportunidades de progreso (CEPAL, 2012). La clasificación de brechas recoge la desigualdad y la pobreza, la inversión y el ahorro, la productividad y la innovación, las infraestructuras, el capital humano, la fiscalidad, el género y la dimensión medioambiental. El informe *Perspectivas Económicas para América Latina* 2019 (OCDE *et al.*, 2019) actualiza esta lectura y plantea cuatro trampas estructurales para ALC bajo el enfoque del desarrollo en transición (DeT): la trampa de la productividad, la trampa de la vulnerabilidad social, la trampa institucional y la trampa medioambiental.

2. La amenaza de la graduación

Entrar en el “club de la renta media” y avanzar hacia el proceso de graduación tiene implicaciones muy importantes para un país⁴. El principal efecto es dejar de ser receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) —bajo el arbitraje del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE— y pasar de recibir flujos de financiación pública al desarrollo, con una clara naturaleza concesional, a recibir financiación privada al desarrollo en forma de créditos e inversión extranjera. Es un hecho contrastado que los flujos de AOD con los PRM han descendido radicalmente desde 2009 en casi un 13% como media de la OCDE, en un tercio en los Países Bajos y Canadá, y un cuarto en el Reino Unido, Noruega y Estados Unidos (Oxfam, 2018). Además, en el marco de una tendencia global en la que la financiación pública del desarrollo pierde peso en favor de la privada, los PRM

⁴ Por *graduación* se entiende el proceso por el que un país avanza de la categoría de país de renta baja hacia la de renta media, hasta superar el umbral de la renta alta. En la práctica, el nivel de renta continúa siendo el principal criterio de elegibilidad para ser país receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo. Basado en un cálculo del Banco Mundial (BM), el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE utiliza este criterio para actualizar los países susceptibles de recibir ayuda: los correspondientes a las rentas bajas y medias según el BM. A partir del umbral de 12.375 dólares per cápita, pasan a considerarse países desarrollados y dejan de ser receptores de ayuda. Ver: <https://www.un.org/development/desa/capacity-development/2017/11/29/graduation-and-then-how-do-countries-graduate/>.

son los que experimentan una mayor transformación en el esquema de los flujos de financiación. Según Alonso, mientras en los países de renta baja el componente mayoritario de la financiación internacional es la AOD, con el 41% del total, en el caso de los países de renta media-alta, el predominio de la inversión privada es claramente mayoritario: representa un 72% de los recursos (Alonso *et al.*, 2019).

El cambio en los esquemas de cooperación tradicionales representa un desafío importante para la agenda de la promoción del desarrollo, puesto que la financiación privada responde en muchas ocasiones a incentivos de retorno y rentabilidad que no siempre se alinean con las estrategias de reducción de pobreza o los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Definir estrategias de transición desde la AOD como principal vector de promoción del desarrollo y generar los incentivos para que los nuevos flujos de financiación privada tengan un impacto sobre el desarrollo se convierte en un reto impostergable para los PRM⁵. La graduación no implica únicamente salir del esquema de la AOD, sino que acaba repercutiendo en otros marcos de relacionamiento estratégico de los países con el ecosistema de donantes internacionales. Este es el caso de los dos países de ALC que han experimentado procesos de graduación, Uruguay y Chile, y que han visto cómo en su relación con la Unión Europea (UE), además de quedar fuera de los instrumentos de financiación de la AOD, se han visto excluidos de otros esquemas de cooperación internacional, como los vinculados a la cooperación científica y académica.

La lógica del proceso de graduación, basada en los umbrales de renta per cápita, presupone que la AOD actúe como un mecanismo focalizado en la lucha contra la pobreza, en lugar de entenderse como un sistema integral de apoyo a los esfuerzos de desarrollo de los países, que reconozca la diversidad de sus territorios y que acompañe sus procesos de inserción en el sistema internacional. Como alternativa a este paradigma dual, desde ámbitos académicos y de comunidades de prácticas (Sanahuja y Ruiz, 2019, entre otros) emerge el enfoque de la “graduación”, que reivindica el desarrollo como un proceso gradual e ininterrumpido que no termina cuando los países alcanzan un determinado nivel de ingreso per cápita, pues esto no supone que hayan superado los retos del desarrollo, que son cada vez más comunes y más ambiciosos, frente a las necesidades de las sociedades y del planeta. Según este enfoque, el proceso de desarrollo continúa hasta que los logros son sostenibles y no excluyen determi-

⁵ Ver el trabajo de Lars Engen y Annalissa Prizzon para profundizar en esta transición (2019).

nadas regiones o grupos de población. La cooperación, desde esta perspectiva, debería centrarse en crear los incentivos para promover los cambios y los procesos de transformación que contribuyan a superar los bloqueadores del desarrollo subyacentes a las trampas de la renta media. Bajo este enfoque, la cooperación internacional debería entenderse como un mecanismo que actúa como catalizador de procesos de cambio que se complementan con los esfuerzos nacionales de cada país.

3. La oportunidad de las nuevas miradas sobre el desarrollo: la Agenda 2030 y el desarrollo en transición

3.1. Una agenda global más cercana a las preocupaciones de los PRM

La Agenda 2030 representa, en varios sentidos, una oportunidad para la cooperación con los PRM. En primer lugar, porque el enfoque sistémico de la agenda presenta equivalencias con muchas de las brechas estructurales que se identifican como bloqueadores en los PRM, y permite un buen alineamiento con los objetivos, metas e indicadores de los ODS. La incorporación de un objetivo relativo a la reducción de las desigualdades entre los países y dentro de ellos es un buen ejemplo y contrasta radicalmente con la agenda precedente, la de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), mucho más enfocada en los síntomas que en las trampas estructurales.

En la Figura 1 se propone un sistema de equivalencias entre las brechas de la renta media señaladas recurrentemente por la literatura y la propuesta de agenda política de los ODS. Así, el ODS 8, que promueve el crecimiento inclusivo y el empleo digno, y el ODS 9, sobre industria, innovación e infraestructura, se relacionan con las trampas vinculadas a la productividad, la transición del modelo productivo y el déficit estructural en infraestructuras de primera y segunda generación que acechan a la región. El ODS 5, sobre igualdad de género, y el ODS 10, sobre reducción de desigualdades entre y dentro de los países, se conectan con la trampa de las desigualdades en sus distintas dimensiones. El ODS 16 aborda por primera vez una dimensión absolutamente ignorada por la agenda anterior, por entenderse que incurría en el peligroso terreno de la soberanía nacional, el ámbito de la gobernanza y la calidad de las instituciones. Este objetivo se conecta con otra de las trampas críticas para los PRM: la ineficacia de las instituciones. Finalmente, muchos de los objetivos de la nueva

agenda se conectan con la brecha medioambiental en la región (ODS 6, 7, 11, 12, 13, 14 y 15).

En segundo lugar, porque el enfoque universal de la Agenda 2030, el *One World Approach* en palabras de Manning, subraya la importancia de integrar los retos globales, el tratamiento de los problemas sin fronteras, y las brechas estructurales de los países. Esto anima a dirigir más esfuerzos hacia la provisión de bienes públicos regionales y globales —como la lucha contra el cambio climático, la garantía de los derechos humanos o la fiscalidad internacional—, donde los PRM están llamados a desempeñar un papel cada vez más relevante por su doble condición de “receptores” de las vulnerabilidades y “proveedores” de lecciones aprendidas y soluciones (ver Figura 1).

FIGURA 1: Oportunidades de la Agenda 2030 para los países de renta media



Fuente: Elaboración propia.

Cabe alertar que, aunque la Agenda 2030 sea una oportunidad para la región —pues pone el énfasis político en brechas antes no visibilizadas por las agendas globales—, los desafíos que los países de ALC tienen por delante para su efectiva implementación son muchos, y su consecución va a requerir de la acción decidida y concertada del conjunto de actores implicados: gobiernos, sector privado, sociedad civil y comunidad internacional. En este sentido, la CEPAL (Bárcena, 2019) ha lanzado algunos mensajes importantes. En primer lugar, el objetivo de reducción de la pobreza no se va a conseguir a menos que se produzca un cre-

cimiento por encima de los cuatro puntos anuales, y que este se combine con una reducción sustancial de la desigualdad, con mayores esfuerzos redistributivos. En segundo lugar, la consecución de los objetivos no será posible sin una acción coordinada, la mejora de la eficacia de la acción colectiva regional y el fortalecimiento del multilateralismo.

3.2. El enfoque del desarrollo en transición como oportunidad ante un cambio de ciclo

El enfoque del desarrollo en transición (DeT) surge de la convergencia de dos ventanas de oportunidad. Por un lado, la necesidad de la comunidad internacional de donantes de dar una respuesta creíble y aceptable a la evolución conceptual y los instrumentos de cooperación internacional, frente a la realidad compleja y heterogénea de los PRM. Por otro, el momento de incertidumbre y de convulsión que vive la región de ALC tras una década de crecimiento y estabilidad democrática, hacia una nueva coyuntura que algunos han calificado de cambio de ciclo económico y político.

Empezando por esto último, ALC se encuentra en un proceso de transición, en un cambio de ciclo. Según *The Economist* (2019), la principal tendencia que puede identificarse tras las distintas expresiones de movilización social y malestar político que se están dando actualmente es el duro ajuste que está viviendo la región tras el súper ciclo de las *commodities*. Durante la primera década del 2000, el *boom* de las *commodities* ha tenido consecuencias positivas en la reducción de la pobreza, la mejora de indicadores de mortalidad y salud, y la emergencia de una nutrida clase media⁶, con fuertes expectativas de movilidad social. A partir de 2014, se produce un estancamiento del crecimiento económico en América Latina —respecto a las tasas de crecimiento del periodo anterior, que en muchos países, especialmente los exportadores de *commodities*, estaban por encima de los cinco puntos— que se refleja en ajustes presupuestarios y un margen de maniobra más limitado para la inversión pública.

Pero el cambio de ciclo económico ha ido también acompañado de un cambio de ciclo político. Este se expresa, por un lado, en el final del *pink tide*, la etapa de gobiernos progresistas, que apostaron por sacar a grandes bolsones de la po-

⁶ La “década dorada” en ALC tiene un importante impacto en la estructura social de los países. En términos agregados, si en 2002 los estratos medios representaban un 26,9% de la población, en 2017 representaban el 41,1% (CEPAL, 2019); más de tres cuartas partes viven entre los estratos de ingreso bajo o medio-bajo.

blación de la pobreza incrementando el gasto social —muchas veces a través de transferencias condicionadas y subsidios—, aprovechando un ciclo benigno de rentas procedentes de las *commodities*—. Y, por otro lado, en la desconexión de esa nueva clase media vulnerable, que representa un 30% de la estructura social, de “lo público”, esto es, su desafección con las instituciones políticas. Como muestran las encuestas (Latinobarómetro, 2018), los latinoamericanos creen que su gobierno es parte del problema y no de la solución. El eslogan “que se vayan todos”, que se popularizó durante las protestas en las calles de Perú durante el cierre del legislativo, expresa gráficamente este malestar en la democracia, que subyace a las distintas expresiones de protesta y movilización ciudadana que han cruzado la región durante 2019.

En cuanto a la necesidad de renovar la mirada de la cooperación hacia los PRM, ha madurado una propuesta alternativa —que decanta la literatura sobre renta media y las visiones críticas sobre la graduación— en torno a una coalición de actores de la comunidad internacional de donantes, con un fuerte liderazgo de la UE y el Centro de Desarrollo de la OCDE, la CEPAL y el empuje indiscutible de las agencias de cooperación de los primeros países en graduarse, Chile y Uruguay. Esta propuesta cristaliza en el concepto de desarrollo en transición, cuyo planteamiento conceptual y recomendaciones políticas se presentan en el informe *Perspectivas Económicas para América Latina* (OCDE *et al.*, 2019). El enfoque del DeT reivindica el desarrollo como un proceso más que como un punto de llegada, defiende una mirada multidimensional del bienestar frente a las visiones simplificadoras centradas en el ingreso, y pone atención —como se indicó— sobre la agenda prioritaria de la cooperación en esos países en torno a las trampas estructurales que sintetiza en cuatro ejes: la trampa de la productividad, la de la vulnerabilidad social, la institucional y la medioambiental.

Cabe hacer una lectura positiva de las aportaciones del enfoque de DeT. En primer lugar, porque supera la visión economicista e ingreso-céntrica de las coordenadas del sistema de cooperación al desarrollo de las últimas décadas. Desde el DeT se defiende una visión multidimensional del desarrollo que va más allá del crecimiento y la renta. De hecho, se aporta sobrada evidencia que demuestra que los niveles de calidad de vida se desconectan de las variables de crecimiento económico a partir de determinados valores. La tesis es clara: el ingreso no equivale a bienestar.

Además, el enfoque pone el acento en las trampas estructurales que afectan a una región como ALC, y que imposibilitan avanzar hacia sendas de desarrollo sostenidas y con capacidad de llegar a todos los colectivos y territorios

por igual. El DeT aporta una visión actualizada y sistémica de la literatura sobre las brechas del desarrollo y las traduce en una agenda para la acción política.

Finalmente, la propuesta del DeT trae consigo un nuevo marco de pensamiento basado en el intercambio entre pares, los principios de horizontalidad, aprendizaje mutuo e inclusión del conjunto de actores, públicos o privados, y la contribución desde todos los niveles de gobernanza: local, nacional, regional y multilateral. Aunque se pretende identificar algunos elementos comunes entre los países, el análisis reconoce la heterogeneidad y complejidad de los PRM, rehúye las recetas uniformizadoras y reivindica el rol de la cooperación internacional como un espacio de generación de un marco de incentivos para la transformación social, la superación de brechas estructurales de desarrollo y la provisión de bienes públicos regionales y globales.

4. La necesidad de politizar el enfoque del desarrollo en transición

El enfoque del DeT profundiza en las trampas que explican los principales bloques y desafíos del desarrollo sostenible para ALC (OCDE *et al.*, 2019), y se centra en la relevancia de las trampas de la productividad, la vulnerabilidad, la institucional y, finalmente, la ambiental como ámbitos prioritarios de actuación. Esta lectura pone el énfasis en la falta de competitividad del sector productivo en la región, especialmente de las pequeñas y medianas empresas; advierte del elevado nivel de vulnerabilidad de esas nuevas clases medias, que han superado la línea de pobreza pero que continúan estando extremadamente expuestas a *shocks* económicos o catástrofes naturales; recuerda la importancia de modernizar y adaptar el aparato institucional para dar una respuesta efectiva a las nuevas demandas de una clase media con aspiraciones pero vulnerable, y, finalmente, subraya los desafíos derivados de la brecha medioambiental tanto en términos de gestión del riesgo como por el lado de la transición energética y de modelo productivo. Sin duda, se trata, como decíamos en el apartado anterior, de una oportunidad para reubicar la agenda de prioridades políticas de la región.

No obstante, el planteamiento puede dar cabida a una lectura despolitizada de lo que representa la superación de las trampas de la renta media. Una lectura que desconozca que, tras la trampa de la vulnerabilidad, operan desigualdades profundamente institucionalizadas en la región; que la principal respuesta a la falta de eficacia de los Estados no es dar con un nuevo paquete de reformas de

modernización institucional, sino abordar las asimetrías de poder y la captura política que bloquean la posibilidad de empujar el cambio desde lo público, y que los esfuerzos para la transición de la matriz productiva no dependen exclusivamente de las voluntades y maña de los países y sus gobiernos, sino que el marco de incentivos de la comunidad internacional y las preferencias de los flujos de financiación privada determinan en gran medida el margen de maniobra real de estos gobiernos. Por ello, se hace necesario politizar la agenda del DeT a partir de tres miradas complementarias:

1. Reconocer la centralidad de las desigualdades desde una visión multidimensional que va más allá de las trampas de la vulnerabilidad.
2. Poner en el centro del análisis la crisis de las democracias en ALC y la importancia de examinar las causas de la desconfianza estructural en las instituciones públicas, la captura política y el cierre de espacios democráticos.
3. Completar el enfoque endógeno de las sendas de desarrollo con la relevancia de los factores exógenos y la necesaria transformación de la gobernanza del desarrollo.

Este tratamiento plantea, además, una mirada específica sobre los desafíos de la Agenda 2030 para los países de ALC, una lectura politizada de algunos de los objetivos más estratégicos de la implementación de los ODS en la región: el ODS 10, de lucha contra las desigualdades; el ODS 16, referido a la promoción de instituciones sólidas, y el ODS 17, orientado a crear las alianzas y el entorno habitante para el cumplimiento de la agenda.

5. Una mirada necesaria sobre las desigualdades

El principal desafío en términos de desarrollo para la región es la superación de la trampa de las desigualdades, fuertemente enraizada e institucionalizada en esa zona, ya que 8 de los 25 países más desiguales del mundo continúan estando en América Latina (*The Economist*, 2019). Los buenos resultados de la “década dorada” en la región, en términos de reducción de la pobreza y mejora de la calidad de vida de la población, no han sido capaces de sacarla de la trampa de las desigualdades. En 2018 se perdió, debido a ellas, el 20% de los

avances en materia de desarrollo humano (PNUD, 2019). Es necesario, por tanto, posicionar la reducción de las desigualdades en el centro de todos los debates, políticas y modelos de cooperación con la región, pues el fenómeno es uno de los principales ralentizadores de las estrategias de la reducción de la pobreza. A pesar de que esta se ha ido reduciendo paulatinamente, a partir de 2016 se produce un punto de inflexión, hasta llegar a representar más de un 30% de la población en términos relativos y 185 millones de personas en términos absolutos (CEPAL, 2019). Este hecho está asociado con bloqueos al crecimiento y subyace a un fenómeno cada vez más preocupante relacionado con la crisis de confianza en las instituciones, y con una crisis de confianza generalizada.

Efectivamente, la vulnerabilidad en la que se encuentra casi un 38% de la población de la región se asienta sobre esta trampa estructural, las desigualdades institucionalizadas, lo que significa que centrar la estrategia de desarrollo solamente en la dimensión de las vulnerabilidades supone el desconocimiento de la otra parte del problema: la concentración extrema de la riqueza. En el tránsito de los ODM a los ODS, aprendimos la importancia de prestar atención al “no dejar a nadie atrás” en las estrategias de reducción de la pobreza y de promoción del desarrollo, pero eso tiene un reverso igual de relevante políticamente que requiere atender a lo que sucede cuando alguien va “demasiado lejos”. La concentración extrema de la riqueza es la otra cara de la moneda de la desigualdad extrema.

Es necesario analizar la trampa de las desigualdades desde un punto de vista más profundo si se quiere dotar de sentido político a la agenda del DeT en este cambio de ciclo en América Latina. Esta mirada requiere de tres enfoques fundamentales: i) la reducción de la pobreza en la región se ha dado a la par que se incrementaba la concentración de la riqueza y la incorporación en el decil de ingresos más alto, lo que sugiere que no es suficiente con mirar hacia los deciles más bajos, sino que se torna fundamental concentrar el foco de análisis en los más ricos —o lo que el *Informe de Desarrollo Humano* señala en términos de mirar las desigualdades más allá de lo que cuentan las medias (PNUD, 2019)—; ii) el tratamiento de las desigualdades requiere de un enfoque multidimensional que ponga atención en las desigualdades que se dan entre individuos, pero también entre colectivos, con especial relevancia en las desigualdades de género, y el efecto de la interseccionalidad y las expresiones de discriminación y exclusión múltiple que experimentan las personas pertenecientes a determinados colectivos (mujeres, grupos étnicos, comunidades LGTBQ+...), y iii) la necesidad de atender a la di-

mención *soft* de la desigualdad, que se relaciona con las percepciones, las frustraciones y la desconfianza de las personas en el sistema.

Para analizar el fenómeno de las desigualdades es necesario ir más allá de las medias y de la renta, y ver lo que ocurre en los extremos y con la riqueza. Según los datos del *Panorama social de América Latina* (CEPAL, 2019), las mediciones de desigualdad que toman como base las encuestas de hogares subestiman enormemente la realidad⁷. En ALC, la extrema concentración de la riqueza va de la mano de la desigualdad extrema: el decil más alto en ingresos concentra más del 70% de la riqueza (Oxfam, 2019). Desde inicios del año 2000, el número de personas millonarias en la región se ha incrementado más del triple, de 27 a 92, y su fortuna acumulada ha crecido en más de un 600%. Esa realidad se expresa de forma grotesca en países de renta media-alta como México, donde el hombre más rico de América Latina convive con más de 50 millones de personas en situación de pobreza. O en Brasil, país en el que la desigualdad en términos agregados se ha incrementado más en los últimos años y que cuenta con ciudades modernas y cosmopolitas como São Paulo, donde un habitante de Jardim Angela, un barrio de la periferia de la zona sur, muere en promedio 24 años antes que una persona que vive en Jardim Paulista, barrio noble de la zona oeste de la ciudad (Georges, 2017).

Pero, además, la desigualdad tiene “rostros” diferentes y se expresa con mayor virulencia sobre determinados colectivos y zonas, actuando como un freno a sus opciones de realización vital. Las desigualdades por razón de género y etnia, o entre el campo y la ciudad, están en la base de las pautas de la exclusión histórica e institucionalizada en la región. La población indígena en ALC es un 26,7% más pobre que el resto de la población (CEPAL, 2019). En Guatemala, nacer mujer, pobre e indígena te condena desde la cuna a una vida de exclusión y a un marco de oportunidades tremendamente desigual (Oxfam, 2019). La interseccionalidad alude a ese efecto de desigualdades que se cruzan y se refuerzan. Tal como queda expresado en el *Informe de Desarrollo Humano* de 2019: “Hoy en día tenemos ante nosotros la cresta de una ola de desigualdad. Lo que ocurra a continuación dependerá de las decisiones que tomemos. La desigualdad comienza en el momento del nacimiento, define la libertad y las oportunidades de los niños, adultos y personas mayores y se transmite a la siguiente generación” (PNUD, 2019).

⁷ Con los datos del informe de 2019, la participación del 1% más rico sobre la renta y la riqueza en Brasil es del 9,1% según la encuesta de hogares, frente a un 27,5% según información tributaria. En el caso de Colombia, los datos varían de un 6,7% a un 26,5%.

La desigualdad en las capacidades de realización vital, más allá del ingreso, se instala como piedra angular del descontento en la región⁸. Enfoques como el de la desigualdad multidimensional (Oxfam, 2018) o de la desigualdad de capacidades (PNUD, 2019) ponen el énfasis en una distribución desigual de la educación, la salud, la voz política, o la seguridad personal y colectiva, como elementos estructuradores de las asimetrías que existen en las opciones de realización vital de las personas. Se observa cómo, junto con el proceso de convergencia económica internacional que se ha dado desde 2009, coexisten desigualdades más allá del ingreso que explican por qué la posición en la sociedad continúa heredándose entre generaciones en América Latina. En países donde la desigualdad es excesivamente elevada, el futuro de los niños y niñas depende más de los ingresos de sus progenitores que de su talento y esfuerzo⁹. Además, las desigualdades se acumulan a lo largo de toda la vida y reflejan a menudo profundos desequilibrios de poder.

En el caso de la desigualdad de género, las brechas tienen diversas expresiones. En el ámbito laboral, en ALC, los hombres ingresan un 23% más que las mujeres, pese a que estas están mejor formadas. Además, ellas dedican más del doble de tiempo que los hombres a realizar trabajo de cuidados, esencial para la sociedad y la sostenibilidad del modelo económico y productivo. En comunidades rurales de Colombia, las mujeres dedican 14 horas diarias a cuidar a sus familias (Oxfam, 2019). Esto va más allá de la discriminación económica e incluye la violencia contra las mujeres y la pervivencia de imaginarios sociales que relegan las mujeres (Ruiz y Garrido, 2018).

El *Informe de Desarrollo Humano* señala que en ALC la percepción de injusticia en la distribución de la riqueza ha aumentado desde 2012 y se ha vuelto a situar en los niveles de finales de la década de 1990 (PNUD, 2019). Las percepciones y las aspiraciones tienen un efecto muy importante en la desconfianza hacia las instituciones, lo que algunos han analizado como el quiebre del contrato social en la región (OCDE, 2018). Como señala Hardy:

⁸ El enfoque promovido por el PNUD trata con claridad la diferencia entre la desigualdad económica/de ingresos y riqueza, y la desigualdad multidimensional. Lo plantea en estos términos: “Existe desigualdad económica, por supuesto, pero también desigualdades en facetas clave del desarrollo humano, como la salud, la educación, la dignidad y el respeto de los derechos humanos. Puede que esas desigualdades no se manifiesten al considerar únicamente la desigualdad de ingreso y riqueza. Un enfoque de la desigualdad basado en el desarrollo humano adopta una visión centrada en las personas: lo importante son las capacidades de estas para ejercer su libertad para ser y hacer aquello a lo que aspiran en la vida”.

⁹ Según el informe multidimensional de desigualdades de Oxfam Intermón en España, un adolescente de una familia de ingresos bajos necesitará cuatro generaciones, 120 años, para alcanzar un nivel de ingresos medios.

Así como el análisis de los estudios sobre la situación socioeconómica de los hogares en América Latina nos revela que el rasgo distintivo que acompaña históricamente a la región es la desigualdad, los estudios de opinión que dan seguimiento a las percepciones de los ciudadanos dan cuenta de otro rasgo distintivo latinoamericano, la desconfianza. América Latina tiene el lamentable doble récord de ser la región más desigual del mundo y, a su vez, la más desconfiada según los informes Barómetro que se aplican en distintas regiones. Mientras en América Latina ocho de cada diez ciudadanos desconfían del otro, en los países nórdicos la situación se invierte y confían en el otro ocho de cada diez ciudadanos (Hardy, 2019).

La desconfianza, por tanto, no se dirige solamente hacia las instituciones públicas, sino que se contagia hacia la esfera de la desconfianza interpersonal, dramáticamente asociada a la propensión de las personas hacia la acción colectiva.

La mayoría de los análisis (Hardy, 2019; OCDE, 2018, entre otros) coinciden en señalar que la crisis de confianza —especialmente hacia lo público— está relacionada con las expectativas frustradas de una población que esperaba beneficiarse de la bonanza económica y la estabilidad política de la “década dorada” latinoamericana. En palabras de Hardy, “se instala así la desconfianza en lo público asociada a una creciente percepción de desigual distribución del bienestar y, por lo mismo, percibiéndose el poder político como antagonico al interés ciudadano. No es solo una desigual distribución económica, sino también de poder” (Hardy, 2019).

Finalmente, es interesante observar cómo el malestar con la poca capacidad de respuesta pública para distribuir de forma más equitativa las bonanzas de la década anterior se recrudece en un ciclo de estancamiento económico. En este contexto, el descontento con la desigualdad y la democracia puede tener una vía de canalización positiva, un efecto movilizador fértil, con potencial para mover la correlación de fuerzas de la acción colectiva en los países. Este fenómeno está teniendo expresiones muy diversas en la región en la segunda mitad de 2019. Pero también cabe advertir que, junto al efecto movilizador, la región está asistiendo a otro tipo de estrategia, la del *opting out*, la huida de una situación de desigualdad enraizada y negación persistente de derechos. Esta estrategia es la que está detrás de los importantes flujos de migrantes que ha experimentado la región, con ejemplos muy mediatizados como la caravana de migrantes en el triángulo norte de Centroamérica. En una década, el número de personas que han emigrado desde la región se ha incrementado de 30 a 40,5

millones. Los factores de expulsión son la falta de oportunidades laborales, la pobreza y la crisis económica; la desigualdad de género y la violencia contra las mujeres (CEPAL, 2019)¹⁰.

6. Una mirada sobre la calidad de las democracias

La segunda mirada, relativa a la calidad de la democracia, tiene una sintomatología clara en la desafección política y la desconfianza generalizada hacia el sistema político y las instituciones públicas. Pasadas tres décadas desde la “tercera ola” de democratización, las democracias latinoamericanas han vivido un ciclo de estabilidad inédito en la región hasta parecer un rasgo intrínseco de las sociedades modernas latinoamericanas. Sin embargo, desde 2016, el cuestionamiento al sistema político ha venido creciendo, y las movilizaciones y la explosión de conflictividad social en 2019 son buena prueba de ello. Existen varios elementos que ilustran esta tendencia. Especialmente explicativos resultan los mencionados niveles de desconfianza extremos en el sistema y la democracia en general: tan solo un 48% de la población de ALC cree que la democracia es preferible a otra forma de gobierno (Latinobarómetro, 2018).

Estos datos se apoyan en dos fenómenos críticos: el primero tiene que ver con la captura política y su efecto sobre la eficacia del Estado y el descrédito de las instituciones; el segundo, la otra cara de la moneda de la captura política, es la reducción del espacio democrático y el retroceso en la garantía de libertades civiles y derechos políticos.

El primer fenómeno, la captura política, es fruto de la concentración de poder en un reducido número de actores y las consecuencias de sus intereses en las decisiones políticas, y la provisión de bienes y servicios públicos a la población. La captura política es la expresión de la fuerte relación que existe entre el aumento de la desigualdad, la mayor acumulación de poder y recursos de segmentos minoritarios de la población, y su capacidad de influencia política. Estas asimetrías de poder permiten mantener, reforzar o aumentar los privilegios a partir de la captura de ciertas políticas públicas como las políticas fiscales (Cañete, 2018), básicas para la reducción de la desigualdad y la consecución de un desarrollo pleno. Así es como queda expresado en el *Informe de Desarrollo Hu-*

¹⁰ Estos fenómenos alimentan una cadena de los cuidados dentro de la región, que en los flujos migratorios entre Nicaragua y Costa Rica, por ejemplo, significa que el 34% de las nicaragüenses en Costa Rica están ocupando el trabajo de cuidados remunerado (CEPAL, 2019).

mano: “Cuando las personas acaudaladas influyen en el diseño de políticas favorables para ellas y sus hijos —algo muy habitual—, pueden provocar una mayor acumulación de ingresos y oportunidades en el tramo superior de la distribución. Por lo tanto, como cabría esperar, la movilidad social tiende a ser inferior en las sociedades menos igualitarias” (PNUD, 2019).

La prevalencia de intereses particulares por encima de los de la mayoría reduce el margen de maniobra de la acción pública, genera una oferta cada vez más limitada de servicios públicos por parte de los gobiernos y sesga la orientación de leyes, reglamentos y políticas en detrimento del interés general. Es lo que la CEPAL denomina en el *Panorama social para América Latina* “la cultura del privilegio” (CEPAL, 2019).

Una de las manifestaciones más elocuentes de la cultura del privilegio es la evasión fiscal, que en América Latina asciende al 6,3% del PIB, equivalente a 335.000 millones de dólares, mientras que el gasto en programas de protección social no contributiva alcanza el 1,47% del PIB (CEPAL, 2019). Otra expresión es la poca eficacia de la política fiscal en la reducción de desigualdades. Varios estudios prueban que la política fiscal en ALC es una política desaprovechada para reducir la desigualdad y la pobreza. Incluso, a veces, llega a aumentarlas (Cañete, 2019). Según la CEPAL, mientras en los países de la OCDE mecanismos como las transferencias directas en efectivo, el impuesto sobre la renta y las cotizaciones a la seguridad social reducen la desigualdad de ingresos de mercado un 36%, en la región solo se reducen un 6%. Esto se explica, en gran medida, por una estructura fiscal regresiva¹¹.

¿Cómo se explica la ineficacia de estas políticas? ¿Es la falta de calidad técnica?, ¿la falta de la voluntad política para su efectiva aplicación? Ni la primera respuesta (tecnocrática) ni la segunda (la mala fe) son suficientes para explicar esta incapacidad. Implementar la política adecuada no es solo un juicio técnico; su viabilidad depende de la correlación de fuerzas que puede apoyarla o vetarla. Esto obliga a reconocer que la toma de decisiones no se da en el *vacuum* político, sino en un contexto específico en el que las asimetrías de poder pueden determinar significativamente la orientación de la política.

El equilibrio en la distribución de poder en la sociedad puede condicionar los tipos de resultados de la acción pública y así frenar reformas fiscales o man-

¹¹ El peso de los impuestos indirectos representa un 49,5% del total de impuestos recaudados, en comparación con los directos —sobre la renta, capitales y sociedades—, que solo son un 27,4%. El caso del impuesto sobre la renta de las personas es uno de los más evidentes: representa un mero 6,1% del PIB en comparación con el 11,3% en los países OCDE (Longinotti, 2018; OCDE, 2019).

tener privilegios fiscales, influir sobre las regulaciones de determinados sectores, vetar reformas para redistribuir recursos productivos, etc. (véase el Cuadro 1 para un ejemplo ilustrativo). Es lo que Oxfam denomina captura política¹², o “el ejercicio de influencia abusiva por una élite —en favor de sus intereses y prioridades, y en detrimento del interés general— sobre el ciclo de políticas públicas y los organismos del Estado, con efectos potenciales en la desigualdad y en el correcto desempeño de la democracia” (Cortés e Itrago, 2018).

CUADRO 1. El caso de la captura de la reforma tributaria en el gobierno de Humala

Ollanta Humala llegó al gobierno en 2011 con un discurso antiminerero y bajo un programa económico ecléctico, que prometía un cambio de fondo al modelo económico pero sin comprometer el crecimiento económico del país. Durante la segunda mitad de su gobierno, ante el fin de la bonanza económica por la bajada de los precios de las materias primas, la reducción del crecimiento de la economía y en respuesta a las presiones de las élites corporativas, Humala decidió promulgar una serie de medidas para reactivar la inversión privada en un contexto de desaceleración económica. Entre ellas, el Proyecto de Ley 30296, que proponía una rebaja de las tasas de los impuestos sobre la renta de personas y empresas.

En el análisis de la aprobación de este proyecto, realizado por Francisco Durand, se identifican los factores que influyeron en la aprobación de esta reforma y los mecanismos utilizados.

- El primer mecanismo empleado fueron las “puertas giratorias”. Humala, cuando asumió la presidencia, puso en los principales puestos de gabinete a técnicos y directivos vinculados a las empresas más grandes del país.

¹² Oxfam Intermón (Cortés e Itrago, 2018) ha publicado una metodología para examinar este fenómeno a partir del análisis de sus condicionantes (institucionales, contextuales, etc.), y de los recursos de poder de los que disponen las élites. Hay una tipología de mecanismos a través de los cuales la captura y la influencia abusiva de determinados grupos se hace efectiva: voto técnico, puertas giratorias, procedimientos normativos extraordinarios, judicialización del tribunal constitucional, soborno o tráfico ilícito.

- El segundo mecanismo fue la manipulación de la agenda política. A través de la campaña “Bajen los Tributos”, en colaboración con uno de los principales medios del país, *El Comercio*, se creó un estado de opinión contrario a la reforma fiscal, a través de la generación de una narrativa del Estado como mal gestor.
- El tercer mecanismo fue el uso del procedimiento legislativo extraordinario. El Proyecto de Ley se presentó con carácter de urgencia el 21 de noviembre y se aprobó el 11 de diciembre. Su tramitación parlamentaria se dio en un tiempo récord: menos de tres semanas.
- El cuarto mecanismo fue el “velo técnico”. Se produce por el marcado carácter técnico de la ley. Hasta el punto de que el 74% de los encuestados por IPSOS dijeron no entender el paquete de medidas aprobadas por el gobierno para dinamizar la inversión.

Las distorsiones en términos de reducción de desigualdades de esta ley fueron evidentes. La aprobación de la Ley se alejaba claramente del interés general, pues redujo la recaudación impositiva e hizo la estructura tributaria más regresiva y, por tanto, redujo la capacidad del Estado para desarrollar las políticas públicas, tan necesarias en los estratos populares. Además, aumentó la dependencia del sistema tributario de los impuestos al consumo.

Fuente: Cañete, 2018.

El reverso de la captura es el cierre de espacios democráticos. En ALC se ha producido un agravamiento de la persecución y estigmatización de activistas, líderes y defensores, y regresiones en derechos políticos y libertades civiles. Esta situación se ve claramente reflejada en la violencia contra las personas defensoras del territorio y del medio ambiente (Front Line Defenders, 2018). Tres de cada cuatro asesinatos de defensores a nivel mundial se producen en las Américas. La intensificación del modelo extractivo, que impulsó el auge de las materias primas, ha incrementado las disputas en el territorio: se calcula que entre 2010 y 2016 se han duplicado los conflictos. Y los marcos legislativos que regulan el ejercicio de los derechos políticos y las libertades civiles han sufrido im-

portantes retrocesos. El 35% de la aprobación o reforma de leyes restrictivas se ha producido en América Latina: regulan las actividades y la financiación de la sociedad civil, la protesta, imponen más regulaciones al uso de internet, o regulan la libertad de expresión. Todo ello conduce a que en la región solo tres países puedan ser considerados con un espacio para la sociedad civil abierto¹³.

7. Una mirada sobre la gobernanza del desarrollo

7.1. *El doble filo de la inserción internacional*

Los análisis y propuestas que emergen del DeT refuerzan una visión según la cual el desarrollo se alcanzará principalmente a partir de los esfuerzos y las estrategias que los países de ALC implementen. Sin negar la responsabilidad fundamental de los Estados latinoamericanos para promover estos procesos, no puede ignorarse el efecto que las estructuras económicas y políticas internacionales —tratados comerciales, instituciones financieras internacionales— tienen sobre estos países, limitando o ampliando el margen de actuación que sus gobiernos tienen para promover un cambio en la matriz productiva o un proceso de transición energética en el marco de la Agenda 2030. A medida que la región va avanzando en la senda de la graduación, se aceleran su inserción internacional y el acceso a los mercados financieros globales. En ALC, desde 2009, este ha sido un proceso que ha diversificado enormemente las fuentes de financiación del desarrollo disponibles, y ha incrementado a su vez su vulnerabilidad frente a las crisis financieras y la volatilidad.

Las posibilidades de transformación del modelo productivo se ven fuertemente limitadas por la posición que ocupa la región como centro extractivo y de mano de obra barata dentro de lo que se conoce como *Global Value Chain*. El poder que tienen las empresas transnacionales para determinar qué parte de la cadena le corresponde a cada región limita las posibilidades de los gobiernos para desarrollar tejidos industriales domésticos y potenciar las pequeñas y medianas empresas. Estas se benefician, además, de una suerte de competencia a la baja hacia la reducción de regulaciones y estándares entre gobiernos en su empeño por atraer la inversión extranjera (zonas económicas especiales, ma-

¹³ Tan solo Uruguay, Costa Rica y Surinam tienen el espacio abierto para la sociedad civil. El resto se divide, de más abierto a cerrado, en: reducido en seis países, obstruido en ocho países, reprimido en cinco países y cerrado en un país (CIVICUS, 2019).

quilas, regulaciones laborales *ad hoc*, etc.). Todo bajo la lógica de generar puestos de trabajo y exportaciones. Los análisis demuestran, no obstante, que estos empleos son mayoritariamente de baja calidad, la transferencia de tecnología y aprendizajes para las economías nacionales es cuestionable y, en ocasiones, estas empresas no garantizan el ejercicio efectivo de los derechos humanos.

La relevancia del capital privado para la financiación del desarrollo ha aumentado exponencialmente, a la vez que se hacía más compleja la agenda del desarrollo y los países se volvían más atractivos para los mercados¹⁴. El debate central reside en la distinción entre volúmenes de financiación y los efectos de esta, y debe abordarse de forma clara en todas las discusiones sobre el futuro de la cooperación con los PRM, puesto que es en estos países donde se concentra casi el total de los recursos privados movilizados para el desarrollo. En el caso de ALC, existen una serie de elementos favorables a la entrada de capital privado para su financiación: marcos regulatorios que normalmente facilitan la inversión extranjera directa (IED), una necesidad acuciante de inversión en infraestructura y en otros sectores atractivos para el capital privado, y un proceso de inserción en el sistema financiero internacional, hacen de la región una de las más dependientes y atractivas para el capital privado.

7.2. El ecosistema de actores y la financiación del desarrollo

La generación de un marco de incentivos para promover los cambios y transformaciones requeridos para superar las trampas de la renta media es una responsabilidad compartida del conjunto de actores del sistema de la cooperación. Los actores públicos, y la cooperación bilateral y multilateral son claves en el estímulo a la movilización de recursos domésticos —a través de reformas fiscales, entre otros— y en el fortalecimiento de las capacidades institucionales —más allá del diseño de buenos marcos institucionales y políticas apropiadas— para superar la brecha de implementación de los mismos. La cooperación técnica, la cooperación Sur-Sur y la triangular tienen un gran potencial en este ámbito.

La sociedad civil desempeña también un papel fundamental en la generación de esos incentivos y estímulos para promover cambios, y en la restitución de los mimbres del contrato social en las democracias debilitadas de la región. La implementación de la agenda del DeT requerirá poner atención en el com-

¹⁴ Entre 2013 y 2017, la IED suponía alrededor del 51% del financiamiento; la inversión en cartera un 24%, y los créditos bancarios un 12%.

ponente de la ciudadanía en coherencia con el diagnóstico del origen de buena parte de las expresiones de pseudocolapso del modelo, ancladas en la desconfianza, la desafección y la desconexión con lo público.

La contribución de la sociedad civil va por distintos cauces: i) en procesos de empoderamiento ciudadano, para dar voz a los sectores más alejados de la toma de decisiones políticas y hacer más inclusivo el proceso político y las agendas políticas; ii) en el fortalecimiento de la cultura política de la vigilancia pública, de la fiscalización ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas social, fundamental para recuperar la confianza en el sistema institucional; iii) en el fortalecimiento de redes de solidaridad internacional y estrategias de incidencia internacional frente a situaciones de vulneración de derechos en contextos de cierre de espacios democráticos, y iv) en la renovación de liderazgos sociales y políticos, y la disputa de narrativas en un contexto de fuerte regresión de los valores vinculados al cosmopolitismo y la agenda de derechos.

Por el lado del sector privado, la creciente importancia de los flujos privados de financiación del desarrollo plantea oportunidades pero también muchos desafíos en la consecución de los objetivos de desarrollo. Los principales problemas van en dos direcciones: primero, el carácter procíclico de la mayoría de las inversiones y, segundo, el interés que los inversores tienen en determinados sectores (infraestructura y banca) en detrimento de otros más estratégicos (Attridge y Engen, 2019). Este elemento añade más desafíos en materia de desarrollo a unos países con una capacidad limitada para movilizar recursos domésticos y en los que la financiación externa es de gran importancia.

Para la movilización de recursos privados para el desarrollo se están utilizando diferentes instrumentos que faciliten la inversión, como la financiación combinada (*blending*). La lógica es atraer recursos privados que no se destinarían a objetivos de desarrollo si no fuera por el uso de recursos públicos. Este tipo de mecanismos se concentran mayoritariamente en PRM, principalmente por el interés comercial. En el caso de ALC, de 2009 a 2017, casi un 33% (329 millones de euros) de la cooperación de la UE hacia la región se canalizó a través de este instrumento (Comisión Europea, 2019). Para la región, la principal *facility* desde la UE para este cometido es la Facilidad para la Inversión en ALC (LAIF, por sus siglas en inglés).

Aunque está claro que hay que movilizar más volumen de recursos, y que el capital privado es necesario, existe poca evidencia en relación con el impacto que el *blending* tiene en la reducción de la pobreza y el desarrollo. Los riesgos asociados a él —y, en general, a diferentes recursos privados respecto a la apro-

piación de las prioridades sobre desarrollo, la rendición de cuentas, el impacto real en la economía de los países receptores o su vínculo con los paraísos fiscales— están empezando a ser un tema relevante de discusión entre la comunidad internacional de cooperación al desarrollo (EURODAD, 2018).

Finalmente, cabe mencionar que las discusiones sobre la ampliación del perímetro de la financiación del desarrollo en los PRM no tienen muy en cuenta la financiación de los bienes públicos regionales y globales, pieza central de la Agenda 2030. Las necesidades de financiación en la lucha contra el cambio climático, la seguridad financiera internacional, una fiscalidad internacional justa, el respeto a los derechos humanos o la salud global van a necesitar de más recursos públicos para poder financiarse. En el ámbito del cambio climático se está dando una proliferación de instrumentos y fondos que no se observa en otros campos, pero algunas voces ya advierten de la necesidad de afianzar estos instrumentos de forma más proactiva, con propuestas como la inversión pública global (Glennie, 2019).

8. Conclusiones y recomendaciones

América Latina y el Caribe está frente una encrucijada. Por un lado, la región vive un momento convulso asociado a un cambio de ciclo económico y político que está cuestionando las bases de un contrato social que siempre fue débil pero que ahora está en el punto de mira. Por otro, la comunidad internacional de cooperación al desarrollo está dirigiendo su mirada hacia una región de renta media, a la búsqueda de las mejores estrategias e instrumentos que generen un marco de incentivos propicio para las transformaciones de sus trampas estructurales. En este contexto, se abren dos oportunidades relevantes: una agenda global renovada (la Agenda 2030), de mirada más sistémica y universal, y la cristalización de una nueva narrativa (el DeT) entre un conjunto relevante de actores de la cooperación, que recoge buena parte de la agenda política de las trampas de la renta media y de las críticas del enfoque de la graduación.

Frente a este marco de oportunidades, surge el riesgo de que ambas agendas asuman una lectura despolitizada de lo que supone la superación de las trampas de la renta media. Una lectura que desconozca que tras la trampa de la vulnerabilidad operan desigualdades profundamente institucionalizadas en la región; que la principal respuesta a la falta de eficacia de los Estados no es dar con un nuevo paquete de reformas de modernización institucional, sino abordar

las asimetrías de poder y la captura política que bloquean la posibilidad de empujar el cambio desde lo público; y que los esfuerzos para la transición de la matriz productiva no dependen en exclusiva de las voluntades y mañas de los países y sus gobiernos, sino que el marco de incentivos de la comunidad internacional y las preferencias de los flujos de financiación privada determinan en gran medida el margen de maniobra real de esos gobiernos.

En estas líneas se ha presentado una propuesta para politizar la agenda del DeT a partir de tres miradas complementarias: i) reivindicar la centralidad de las desigualdades en todas sus dimensiones; ii) abordar la crisis democrática que subyace a la desconfianza en las instituciones políticas y la ineficacia de los Estados, y iii) identificar los retos de la gobernanza del desarrollo en la generación de los incentivos endógenos y exógenos para la superación de las trampas. Vinculado a este marco de análisis, se avanzan algunas recomendaciones para nutrir la agenda de prioridades de la cooperación internacional con los países del DeT.

1. Mantener los esfuerzos para la movilización de recursos domésticos en los países e intensificar los esfuerzos redistributivos. Ello requiere: poner fin a la evasión y la elusión fiscal, que supone una pérdida de alrededor del 7% del PIB de la región, promover reformas orientadas a ampliar las bases tributarias y hacer más eficaces los sistemas fiscales, ganando progresividad e incrementar la inversión para la provisión de servicios públicos universales de calidad y garantizar el nivel de protección social adecuado para las y los trabajadores.
2. Promover un enfoque multidimensional de las desigualdades que ponga en el centro del debate público y del diseño de las políticas públicas la interseccionalidad y el impulso de políticas de nueva generación, con enfoques diferenciados, pero sin perder el principio de universalidad. Ello implica promover políticas activas para combatir la desigualdad de género en su dimensión económica, política y de autonomía física, e incorporar la economía de los cuidados en el tratamiento de las políticas de segunda generación.
3. Aplicar el análisis de la captura política a las propuestas de reforma político-institucional impulsadas por la comunidad internacional del desarrollo, que permita cuantificar el coste social de la captura política, e identifique los principales bloqueadores al cambio y el mapa de actores relevantes para la viabilidad política del cambio.

4. Promover salvaguardas institucionales para enfrentar la captura política, vinculadas, entre otros, a la financiación política, la existencia de controles democráticos verticales y horizontales efectivos, la promoción de la transparencia y el acceso a la información.
5. Promover iniciativas para monitorear y denunciar el cierre de espacios democráticos y la regresión en el ejercicio de derechos políticos y libertades civiles, así como fomentar mecanismos y fondos específicos de protección individual y colectiva de líderes y defensores de derechos, con especial atención a las mujeres.
6. Continuar reivindicando la centralidad de la AOD como principal palanca para la superación de las brechas, promover procesos de transformación y de cambio en la región y reafirmar el compromiso de la comunidad internacional de donantes en torno a la financiación pública del desarrollo.
7. Establecer mecanismos de monitoreo y seguimiento de los flujos privados para el desarrollo para evaluar su efecto en la reducción de brechas, y alineamiento con los ODS. El ejercicio debería contar con la participación de la sociedad civil y las poblaciones afectadas. Es necesario disponer de reglas más claras sobre el rol y la actuación del sector privado. Se necesita más transparencia y datos para evaluar su adicionalidad y sus consecuencias.
8. Innovar en los mecanismos de cooperación-solidaridad con los PRM mediante fondos de fortalecimiento del espacio democrático y la solidaridad internacional, esquemas de cooperación más horizontal (cooperación Sur-Sur y triangular) más allá de la AOD, promoción de pilotos y laboratorios de aprendizaje cruzado, etc.
9. Democratizar la gobernanza del desarrollo y superar el arbitraje en solitario de la OCDE en la definición de métricas y estándares, mejorando la representación de los países de DeT y el conjunto de actores llamados a la implementación de la agenda.

Referencias bibliográficas

- ALONSO, J. A.; AGUIRRE, P. y SANTANDER, G. (2019): *El nuevo rostro de la cooperación internacional para el desarrollo. Actores y modalidades emergentes*, Madrid, IUDC-Catarata.
- ALONSO, J. A.; GLENNIE, J. y SUMNER, A. (2014): “Receptores y contribuyentes: los países de renta media y el futuro de la cooperación para el desarrollo”, *Working Paper*, nº 135, Nueva York, UN-DESA, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- ATTRIDGE, S. y ENGEN, L. (2019): “Blended finance in the poorest countries: the need for a better approach”, Londres, Overseas Development Institute.
- BÁRCENA, A. (2019): *De cara al futuro: tres temas*. Presentación en el Foro de los países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible (26-29 de abril), Santiago de Chile. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/190426_presentacion_fds_26_abril_2019final_final_rev_wp_gp_va.pdf.
- CAÑETE, R. M. (2018): “Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos”, Oxfam Intermón. Disponible en: <https://www.oxfam.org/es/informes/democracias-capturadas-el-gobierno-de-unos-pocos>.
- CEPAL (2012): *Los países de renta media. Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- (2019): *Panorama social de América Latina 2019*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- CIVICUS (2019): *Monitor Tracking Civic Space*. Disponible en: <https://www.civicus.org/index.php/state-of-civil-society-report-2019>.
- COMISIÓN EUROPEA (2019): “Evaluation of the European Union’s Regional Development Cooperation with Latin America (2009-2017)”, *Final Report*, Bruselas.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2018): *Informe 2018*, Santiago.
- CORTÉS, H. e ITRAGO, D. (2018): *El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder*, Oxfam Intermón
- ENGEN, L. y PRIZZON, A. (2019): “Exit from aid. An analysis of country experiences”, *ODI Report*, Londres, Overseas Development Institute.
- EURODAD (2018): *Blended finance and the water sector - four risks to consider. Briefing Paper*, Bruselas, Eurodad.
- FRONT LINE DEFENDERS (2018): *Global Analysis 2018*. Disponible en: <https://www.frontlinedefenders.org/en/resource-publication/global-analysis-2018>.
- GEORGES, R. (2017): *La distancia que nos une: un retrato de las desigualdades brasileñas*, Oxfam Brasil.

- HARDY, C. (2019): “Desconfianza y desigualdades: amenazas para la democracia”, en VV. AA.: *Tejiendo Confianza para la Cohesión Social: una mirada a la confianza en América Latina*, Herramientas Eurosociales, nº 07/2019.
- LONGINOTTI, F. P. (2018): “Panorama de los gastos tributarios en América Latina: principales estadísticas de la base de datos de la CIAT”, *Documento de Trabajo CIAT* (octubre). Disponible en: https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2018/DT_05_2018_pelaez.pdf.
- MILESI, C. (2016): *Cooperación Internacional con Países de Renta Media. Análisis y una aproximación crítica considerando los desafíos de América Latina y el Caribe*, Alianza de Organizaciones por la Eficacia del Desarrollo.
- NACIONES UNIDAS (2019): *Financing for Sustainable Development Report 2019*, Nueva York, Naciones Unidas.
- OCDE (2018): *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2019*, París, OECD Publishing. Disponible en: <https://www.oecd.org/ctp/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-24104736.htm>.
- OCDE et al. (2019): *Perspectivas económicas de América Latina 2019. Desarrollo en transición*, París, OECD Publishing.
- OXFAM INTERMÓN (2018): *La Realidad de la Ayuda*. Disponible en: https://realidad-de-la-ayuda.s3.amazonaws.com/uploads/document/file/342/Informe_RealidadAyuda_2016_OxfamIntermon_final.pdf.
- (2019): *¿Bienestar público o beneficio privado?*, Oxfam Internacional.
- PNUD (2019): *Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*, Nueva York, Naciones Unidas.
- RUIZ, D. y GARRIDO, A. (2018): *Rompiendo moldes: transformar imaginarios y normas sociales para eliminar la violencia contra las mujeres*, Oxfam Internacional.
- SANAHUJA, J. A. y RUIZ, 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, Madrid, Fundación Carolina.
- TEZANOS, S. y SUMNER, A. (2012): “Revisiting the Meaning of Development: A Multidimensional Taxonomy of Developing Countries”, *The Journal of Development Studies*, vol. 49, Iss. 12.
- THE ECONOMIST (2019): *Where next and what next for Latin America?*, Londres, The Economist Intelligence Unit.

7. La cooperación internacional en ciencia, tecnología e innovación en América Latina

Un enfoque desde la vinculación academia-sector
productivo para el logro de los Objetivos
de Desarrollo Sostenible

Isabel Álvarez

Directora del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

José Miguel Natera

Catedrático de CONACYT - Universidad Autónoma Metropolitana (México)

Yury Castillo

Investigadora asociada al ICEI

1. Introducción

El documento de la CEPAL “Desarrollo en Transición” —que plantea la necesidad de una acción sostenida en cuatro pilares esenciales en favor del desarrollo (progreso, pobreza, desigualdad y medio ambiente) y en la que se integran los principios de la Agenda 2030— alude a un conjunto de retos que puede suponer la graduación de los países de la región de América Latina y el Caribe (CEPAL/OCDE, 2018). Entre ellos se alza el referido a la necesidad de actualizar los instrumentos de la cooperación internacional para incorporar el papel del intercambio de conocimientos, la generación de capacidades y la transferencia de tecnología. Esa reconsideración del potencial de la ciencia, tecnología e innovación (CTI) va más allá de lo estrictamente relacionado con la productividad y la competitividad, y nos sitúa ante un campo mucho más amplio de estudio, de reflexión y de acción. Esto es debido

a que el impacto de la CTI, dado que es transversal al conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), tiene un alcance mayor que el correspondiente a su inclusión explícita en uno de ellos¹.

Tradicionalmente, las posiciones ancladas en el planteamiento de la dotación de recursos y la comprensión del proceso de acumulación vinculaban la relación entre recursos, inversión en investigación y desarrollo (I+D), y crecimiento, a una conceptualización asentada en el marco de los bienes públicos. A ello se sumaba el sesgo de los estudios de la teoría del desarrollo que, en sintonía con los postulados de la economía industrial, no lograron posicionar de manera central la comprensión del proceso de generación de CTI (Álvarez, 2011). La integración de la innovación en los planteamientos sobre desarrollo de manera explícita responde a la comprensión del avance del conocimiento en ciencia y tecnología, junto con la capacidad de aplicarlo a la solución de problemas que condicionan la marcha de la economía y la sociedad. Esto hace de la innovación, en todas sus formas de expresión, un elemento clave de la comprensión dinámica del desarrollo de los países (Natera, 2015). En este contexto, son las capacidades de generación y absorción de conocimiento —y no solo los recursos— las que determinan la probabilidad de avanzar hacia la solución de problemas y, por ende, hacia patrones de desarrollo que impliquen mayor bienestar social y progreso económico (Lundvall, Joseph, Chaminade y Vang, 2009; Castellacci y Natera, 2016).

El interés por analizar América Latina se ve incrementado por la heterogeneidad que caracteriza la senda seguida por la región en materia de innovación, y que se hace palpable en el ámbito de la apertura, la estructura industrial y las capacidades de absorción. Estos aspectos trascienden lo estrictamente económico y quedan indisolublemente unidos tanto a las estrategias como a las decisiones y la puesta en práctica de las políticas. A este respecto, trabajos de la escuela latinoamericana (Dutrénit y Sutz, 2014) ponen de relieve la importancia de generar capacidades propias, incorporar las relaciones entre lo micro y lo macro (Katz, 2014), y repensar la vinculación entre innovación y crecimiento desde una perspectiva inclusiva (Arozena y Sutz, 2014).

Además, el consenso casi generalizado de la naturaleza dinámica y sistémica de la innovación y el desarrollo, como exponen Erbes y Suárez (2016), justifica que la discusión sobre los sistemas de innovación sea del todo pertinente para entender las diversas aristas que confluyen en la explicación de por qué unos paí-

¹ En particular, el ODS 9 alude explícitamente a la industrialización y la innovación, tal como sigue: Desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación.

ses logran reconfigurar sus sistemas de innovación hacia un mayor número de interacciones fuertes y estables de sus capacidades —basados en el cambio tecnológico—, mientras que otros, aun contando con la posibilidad de adquirir tecnología en el mercado global, lejos de progresar se quedan estancados o no logran generar cambios al ritmo deseable.

En términos generales, entre las características comunes que presentan los sistemas nacionales de innovación en América Latina (Dutrénit, 2012), cabe reseñar el escaso volumen de recursos financieros, la pequeña dimensión media de la comunidad científica, y los aún reducidos niveles de excelencia en algunos países. A ello se suma que el sector público sigue siendo la principal fuente de financiación y que la concentración geográfica e institucional de las capacidades es elevada. Por su parte, las empresas hacen un reducido esfuerzo en I+D, y el que dedican a actividades de innovación sigue sin ser plenamente capturado por las metodologías actuales para medir la innovación. Los vínculos entre diferentes agentes del sistema presentan grandes limitaciones. Además, existe una enorme distorsión en la estructura de incentivos, y persiste la combinación de instituciones que se originaron a partir del modelo de industrialización basado en las importaciones, junto a otras instituciones de nueva creación bajo una lógica diferente. Entre las mayores áreas de oportunidad, se identifica la necesidad de generar incentivos reales y coherentes para llevar a cabo investigaciones orientadas a problemas nacionales (Natera, Rojas-Rajs, Dutrénit y Vera-Cruz, 2019).

La CTI está integrada de manera específica en la definición de los ODS, lo que permite plantear la relación entre generación, e intercambio y transferencia de conocimiento en el mismo ámbito de la CTI, y a la vez explorar las posibilidades de hacer avanzar el resto de objetivos en distintas vertientes del desarrollo sostenible en la región. Este reto invita a reflexionar sobre qué acciones resultarían más plausibles en materia de política pública y de cooperación internacional. En particular, las diferencias entre sistemas nacionales y en el interior de estos en lo que a transferencia del conocimiento se refiere permiten observar variaciones entre países de la región de Iberoamérica, y, al mismo tiempo, aspectos similares en algunas dimensiones específicas. Esto invita a llevar a cabo esta reflexión en consonancia con los espacios de aprendizaje mutuo y acción colectiva.

En este capítulo se aborda esta problemática considerando la interacción entre dos actores fundamentales en los sistemas de innovación: las universidades y el sector productivo. Para ello, se tratan una serie de retos clave en esta relación (apartado 2). Seguidamente, en el apartado 3, se hace un recorrido por las experiencias de cooperación en materia de CTI entre la UE y América Latina, y en el 4,

se aborda la cooperación a través de los bienes públicos regionales. Finalmente, en el apartado 5 se plantean algunas consideraciones finales y una serie de recomendaciones para lograr una estrategia más coordinada para la cooperación internacional iberoamericana en el ámbito de la CTI.

2. Vinculación entre la academia y el sector productivo en Iberoamérica: un panorama de los retos para el desarrollo

La reflexión y discusión sobre la debilidad de la articulación entre la academia y el sector productivo es una cuestión controvertida que ha tenido un largo recorrido en la región. Ya en 1968, Sábato y Botana hablaban de la necesidad de construir un triángulo virtuoso en el que el conocimiento generado en las universidades pudiera ser aprovechado de manera social, a través de las empresas y las instituciones de gobierno. Aunque se hayan realizado muchos avances, siguen persistiendo algunos problemas que obstaculizan el pleno aprovechamiento de una relación potencialmente fructífera para el logro de los objetivos de desarrollo. Una de las razones ha sido que la aproximación tradicional a la cuestión de las vinculaciones ha seguido un enfoque lineal de la innovación, atribuyendo a las universidades la función primordial de producir el conocimiento que posteriormente es incorporado y aplicado por el sector productivo, lo que establece una relación unidireccional entre los agentes (Álvarez, 2011; Natera, 2015). Es por ello que en numerosas ocasiones se acusa de rigidez institucional al sector universitario como uno de los principales factores que dificultan u obstaculizan el desarrollo de lazos con las empresas, y como causa del reducido alcance de las acciones de fomento adoptadas. No obstante, aquellas iniciativas que reflejan un concepto más amplio de la innovación y de las políticas han ido ganando un mayor espacio, reconociendo la necesidad de adoptar una perspectiva sistémica (CEPAL, 2010). En ese sentido, se ha comenzado a difundir la idea de que las interacciones entre los diferentes agentes que componen la infraestructura de CTI en cada país son multidireccionales, se llevan a cabo en diferentes niveles, e involucran a gobiernos, universidades, centros de investigación y al conjunto del sector productivo (Katz, 2014). Así, desde una perspectiva de sistema de innovación, se reconoce que el sector universitario no es el único responsable de establecer los canales que harán llegar el conocimiento a las empresas, sino que estas también cumplen un papel fundamental al definir sus necesidades científicas y tecnológicas, precisar sus exigencias y desarrollar la capacidad interna requerida para absorber los conocimientos.

A continuación se presentan siete retos identificados por su relevancia en trabajos previos, que pueden ser entendidos a su vez como oportunidades para la política de CTI, para promover y fortalecer la vinculación entre la academia y el sector productivo, y satisfacer así el objetivo de superación de las brechas de competitividad y desarrollo social en la región.

a) La dinámica de las universidades latinoamericanas respecto a su vinculación con el sector productivo. América Latina ha afrontado serias dificultades a la hora de tejer la articulación de las tres funciones de las universidades, a saber: la educación, la investigación y la extensión. Ello es debido a que, en la mayoría de las instituciones, el diseño de los procesos, la estructura organizacional y la distribución presupuestaria obedecen fundamentalmente al objetivo de la educación y, en segundo lugar, al de investigación. Por su parte, la función de extensión dentro de la estructura de la universidad aún no ha alcanzado el grado de desarrollo suficiente que facilite plenamente los procesos de intercambio de conocimiento con su entorno. Hay serios retos institucionales y organizacionales que no permiten la articulación de los procesos y actores académicos con un entorno cambiante y altamente complejo.

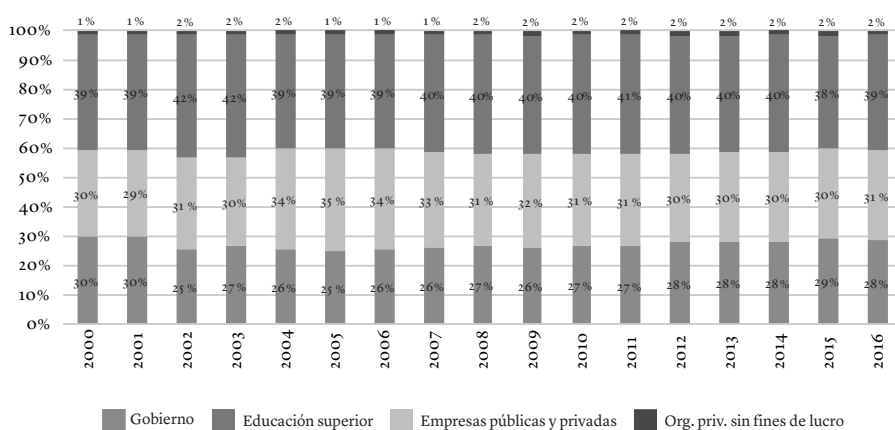
b) Tensiones generadas por la relación universidad-empresa en el ámbito universitario. Las relaciones entre la universidad y la empresa cuentan hoy con un mayor nivel de aceptación entre la comunidad académica, aunque persiste cierta visión crítica que genera un foco de tensiones y controversias. Estas se ciernen sobre dos cuestiones principales: i) la existencia de diferentes intereses entre los actores implicados respecto al avance del conocimiento —en particular, si este cumple la condición de ser de dominio público, frente a la búsqueda de la apropiación y explotación comercial del conocimiento por parte de las empresas—, y ii) el riesgo de condicionar la agenda de investigación, redirigiéndola hacia áreas con potencial uso económico, en detrimento de una investigación de carácter más fundamental y de largo plazo, con beneficio para la mayoría de la población (Arza, 2010; Vega Jurado *et al.*, 2011).

c) Falta de desarrollo e institucionalización de las actividades de I+D en las universidades. Aunque, en términos generales, la percepción de los docentes en lo que respecta a las relaciones con el sector productivo es positiva, el personal académico no siempre cuenta con el tiempo necesario para participar en estas acciones, dado que la mayor parte de su dedicación es la docencia, y en menor

proporción la investigación, y es muy escasa la designación de tiempo a la articulación con el entorno. Por otra parte, las actividades de I+D no están institucionalmente consolidadas; la mayoría es resultado de esfuerzos individuales que carecen de la orientación y/o el respaldo de una política universitaria claramente definida (Vega Jurado *et al.*, 2007). Además, la inversión en I+D de la región sigue siendo baja en comparación con otras —Norteamérica o Europa—, y es creciente la tendencia a reducir la proporción de financiación pública: las universidades han sido históricamente las principales receptoras de los fondos de ciencia y tecnología, y son también las que alojan al mayor número de investigadores (Gráficos 1 y 2). Sin embargo, la investigación sigue sin consolidarse como una misión académica; es reducido el número de docentes universitarios con título de doctor y aún es escaso el peso de la región en las publicaciones internacionales (Thorn y Soo, 2006).

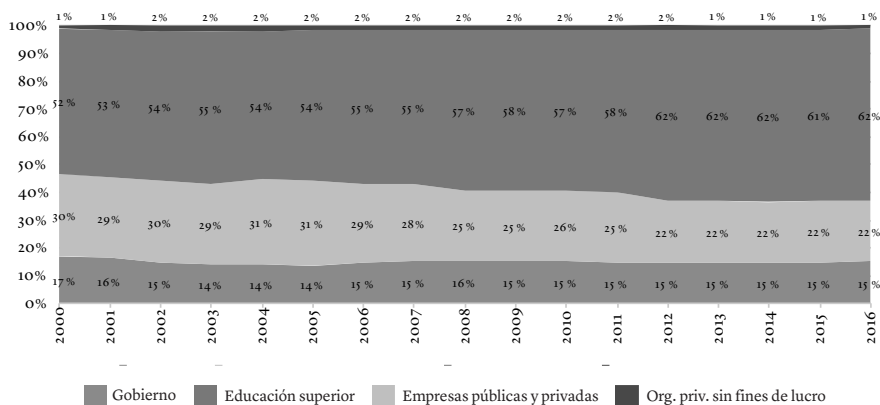
Aunque el análisis de la llamada “fuga de cerebros” de los científicos y profesionales formados en la región que migraron hacia otros entornos se escapa del propósito de este trabajo, resulta plausible pensar que este aspecto ha contribuido a debilitar aún más la posibilidad de tener una capacidad científica sólida (Jiménez y Castellanos, 2008). Su efecto se extiende a la estructura de los grupos de investigación y, en particular, a lo referido a la masa crítica necesaria para atender la investigación y la interacción con el sector productivo simultáneamente (Saaavedra, 2009). A esto se suma que, en la mayoría de los grupos de investigación, se requiere contar con la financiación de proyectos, con los recursos necesarios

GRÁFICO 1. Gasto en I+D según el sector que lo ejecuta, en ALC



Fuente: Elaboración propia a partir de indicadores de la RICYT.

GRÁFICO 2. Distribución de investigadores (EJC), en ALC



Fuente: Elaboración propia a partir de indicadores de la RICYT.

para sostener a los investigadores en formación que permitan el relevo generacional holgadamente. Esta no es, en definitiva, una labor sencilla para los grupos más nuevos o con menor capacidad de formulación de proyectos. También cabe mencionar que, por lo general, no existe un marco institucional para promover la articulación y las vinculaciones con el sector social y productivo, sino que estas son el resultado de iniciativas individuales, de los docentes o sus grupos de investigación (Fernández de Lucio *et al.*, 2000).

d) Ausencia de empresas adecuadas para cooperar y escaso interés empresarial por la investigación universitaria. La escasa demanda de conocimiento científico y tecnológico por parte de las empresas no ha favorecido la utilización de la política CTI como instrumento de desarrollo en América Latina (Albornoz, 2001). De hecho, resulta más pertinente utilizar la expresión relación universidad-sector productivo, pues refleja mejor la estructura productiva de la región, integrada no solo por pequeñas y medianas empresas (pymes) manufactureras y de servicios, y por un amplio espectro de asociaciones de productores rurales, cooperativas, fundaciones y spin-off/star-off, entre otras (Garrido Noguera y García Pérez de Lezma, 2015). En este tipo de estructuras, factores como la organización del trabajo, el nivel educativo y la cualificación de sus asociados, o las estructuras de gobernanza, pueden dificultar aún más las relaciones entre actores. La especialización productiva latinoamericana tiene también una notable influencia, dado que la mayoría de iniciativas productivas de la región recae en sectores tradicio-

nales o de bajo contenido tecnológico, con una demanda de conocimiento científico o tecnológico poco representativa (Vega Jurado *et al.*, 2011). Como señala Sutz (2000), las privatizaciones de empresas que antes fueron propiedad del Estado y que, por diferentes motivos fueron vendidas a compañías extranjeras, ha podido debilitar el tejido empresarial en América Latina, y afectado a la demanda pública de conocimiento y tecnología.

Otra de las limitaciones a la vinculación con el sector académico es la falta de incentivos para contratar talento humano, trabajadores cualificados, así como la insatisfacción con la educación local (Schofield, 2013). Merritt (2015) también ha identificado que la falta de entendimiento con el personal universitario y de capacidad de absorción del conocimiento proveniente del entorno operan como limitantes a la vinculación. El perfil psicotécnico y psicosocial del empresario también influye; por lo general, los empresarios tienen una edad avanzada, poco nivel de formación, poca iniciativa y creatividad, o elevada aversión al riesgo, y así la vinculación se hace más difícil (Abello Llanos, 1992). En las sociedades latinoamericanas en general, y en el sector productivo en particular, existe aún muy poca cultura de innovación. Esto dificulta la disposición a invertir en los procesos de CTI, y provoca que cuando se hace se opte por invertir en maquinaria y equipo mayoritariamente desarrollado en el extranjero, en lugar de promover y adquirir la tecnología local (CEPAL, 2010).

e) Políticas de fomento de las relaciones universidad-empresa replicadas de modelos extranjeros y no adaptadas al contexto. Estudios como el de Aceytuno y Cáceres (2012) analizan las características de los modelos explicativos de la transferencia de tecnología. Además, identifican algunos elementos determinantes del éxito de estos: un tejido empresarial fuerte y de alto nivel educativo no predominante en América Latina. En muchas ocasiones, se han asumido como propias algunas acciones que son una copia fiel de las que han funcionado bien en otras latitudes. Pero no han tenido en cuenta el nivel de las capacidades del sector universitario de la región, las características del sector productivo y del territorio, las demandas sociales, la inestabilidad económica o la baja inversión en CTI. La complejidad de los vínculos de la relación universidad-empresa, y la falta de una política industrial articulada con la política de CTI, no contribuye a vencer los condicionantes estructurales que impiden el establecimiento y fortalecimiento de la articulación entre los actores.

Por otra parte, Sutz (2000) identifica dos modalidades de vinculación entre las universidades y el entorno en América Latina, una de abajo arriba, desde los

usuarios del conocimiento hacia sus productores, y otra, de arriba abajo, desde los productores y reguladores del conocimiento hacia los usuarios de este. Las experiencias de arriba abajo han sido más numerosas en la región, ya que dos terceras partes del presupuesto de I+D proceden de fondos públicos, a diferencia de los países desarrollados. Por el contrario, las experiencias de abajo arriba han sido menos frecuentes y han afrontado grandes dificultades para aumentar el efecto de sus innovaciones, debido a la baja inversión en I+D del sector privado. El desafío para América Latina se basa en definir modelos, estrategias y mecanismos para fomentar la vinculación universidad-empresa que combinen las modalidades expuestas por Sutz, lo que favorecería un equilibrio entre las cargas financieras que implican estas relaciones y el hecho de que los temas o líneas de trabajo en ellas estén concertados entre las partes involucradas y no impuestos desde la institución financiadora.

f) Reducción de la comprensión y el éxito de las relaciones universidad-empresa a cuestiones únicamente de gestión. De acuerdo con Vacarezza (2011), el análisis de la relación universidad-empresa en América latina ha estado bastante acotado a cuestiones relacionadas con la gestión, como si el problema se redujera a postular los mecanismos administrativos óptimos para la implantación de formas de vinculación probadas eficientemente en los países desarrollados (parques tecnológicos, incubadoras, etc.). También se han hecho algunos avances en aspectos jurídicos y contables para facilitar la vinculación; sin embargo, hace falta más análisis multidisciplinar para conocer la perspectiva de los actores involucrados en las relaciones de vinculación, y de sus procesos de intercambio, desde una visión organizacional o de la política de las organizaciones.

Para facilitar las relaciones, también es necesario que las universidades flexibilicen y agilicen los procesos administrativos que se requieren para formalizar esta vinculación. El problema es que las estructuras organizacionales de las universidades, especialmente de las públicas, continúan siendo pesadas y poco ágiles (Abello Llanos, 1992). De esto se deduce que es necesario profesionalizar la actividad de transferencia de tecnología y recoger las experiencias de países en los que estas estructuras han tenido un mejor funcionamiento, teniendo en cuenta que, si bien son válidas para identificar buenas prácticas, no deben ser replicadas sin más, sino que es fundamental adecuarlas al contexto. Se requiere, por lo tanto, una estructuración equilibrada del proceso, que no se limiten los esfuerzos solo a fortalecer la investigación o la gestión de la vinculación con el entorno, sino a alcanzar un correcto funcionamiento de todas las partes y de manera combinada.

Para ello, es necesario revisar los sistemas de incentivos de los investigadores (Gras, 2018) y pensar en mecanismos alternativos para la evaluación de proyectos de investigación, basados en el consenso de los actores involucrados.

g) Recientes y reducidos esfuerzos para el establecimiento de una infraestructura física y social para el fortalecimiento de la relación universidad-empresa. Los principales esfuerzos para analizar y promover la vinculación entre la universidad y el sector productivo en América Latina se realizan fundamentalmente desde la Administración Pública, y se dirigen hacia el sector académico, y solo en menor medida al empresarial. A las acciones impulsadas por parte del sector público para definir un conjunto de estrategias, mecanismos y normas que faciliten esta vinculación, se suman las de los académicos, a pesar de las debilidades que se han encontrado en el diseño y la implementación de los programas, y puede asumirse que los esfuerzos han sido más bien coyunturales y dependientes de los gobiernos de turno.

Cabe resaltar, por tanto, la necesidad de crear sistemas de incentivos que consideren el potencial de la CTI (Abello Llanos, 1992), que inviertan en todos los actores que forman parte del sistema y en la mejora de la infraestructura física, en los procesos y en un marco regulatorio general que facilite las relaciones (Jiménez y Castellanos, 2008; Pineda *et al.*, 2011). Estas carencias están relacionadas con la debilidad de los sistemas de innovación de los países de América Latina (Sutz, 2000), y se refleja a través del escaso número de actores que trabajan en el campo de la CTI, de las limitadas y débiles relaciones entre ellos, y de la inexistencia de una cultura que valore el conocimiento como promotor del cambio económico y social requerido en la región.

3. Cooperación de la UE y América Latina en el campo de la vinculación universidad/sector productivo

Europa y América Latina cuentan con una dilatada historia de cooperación mutua en aspectos económicos, comerciales, educativos, científicos y culturales. La cooperación específica en los campos científicos y educativos se formalizó en 1999 en la Cumbre de Río de Janeiro-Brasil, donde se estableció la Asociación Estratégica UE-ALC mediante la cual, además de atender los intereses políticos y comerciales, se planteaba el objetivo de fortalecer las capacidades de I+D en ambas regiones.

En este sentido, Quevedo Flórez (2013) identifica tres factores principales que pueden operar como elementos limitantes de esta relación:

- Asimetrías de convergencia educativa entre ambas regiones. En la UE ya se cuenta con un proceso de convergencia en educación e investigación a través del Espacio Europeo de Educación y el Espacio Europeo de Investigación. No sucede lo mismo en América Latina, donde la persistencia de cada sistema educativo nacional y la falta de convergencia dificultan claramente las equivalencias y el reconocimiento de títulos y grados de educación superior.
- Diferencias de estructura productiva de las regiones. Aunque las grandes empresas no dominan el tejido empresarial en ninguna de estas regiones —en la UE hay predominio de pymes y en América Latina el mapa está formado por microempresas y pymes—, en la UE existe una mayor vinculación entre pymes y grandes empresas, algo que no se da en América Latina.
- Falta de una visión a largo plazo en los temas de innovación, conocimiento y desarrollo económico en América Latina, lo que impide a la región un mayor avance coordinado. La integración regional de la UE ha permitido ir evolucionando en diferentes ámbitos de la política común, y ha favorecido también el desarrollo de acciones y políticas de I+D, tales como los Programas Marco (PM) o el actual Horizonte 2020 (H2020), algo que no tiene fiel reflejo en Latinoamérica.

A pesar de las diferencias y los posibles obstáculos, es importante destacar la existencia de espacios en los que se vienen fortaleciendo las relaciones de cooperación entre la UE y Latinoamérica, dado que estos devienen escenarios adecuados para promover la articulación universidad/empresa en el plano transnacional. Tal como plantean Sanahuja y Sandoval (2019), el momento actual es propicio para analizar los avances del Consenso Europeo de Desarrollo (CED) de 2017, dado el proceso de reforma en materia de cooperación internacional en el que está inmersa la UE de cara a la programación del Marco financiero plurianual 2021-2027, lo que permite vislumbrar nuevos campos y nuevas formas de articular las relaciones con la región latinoamericana que pongan en valor el concepto de desarrollo en transición.

En la Tabla 1, se muestran los principales mecanismos de cooperación multilateral en I+D+i entre Europa y América Latina, y se describe cada uno de los espacios e instrumentos en los que estos se articulan. Los espacios de cooperación

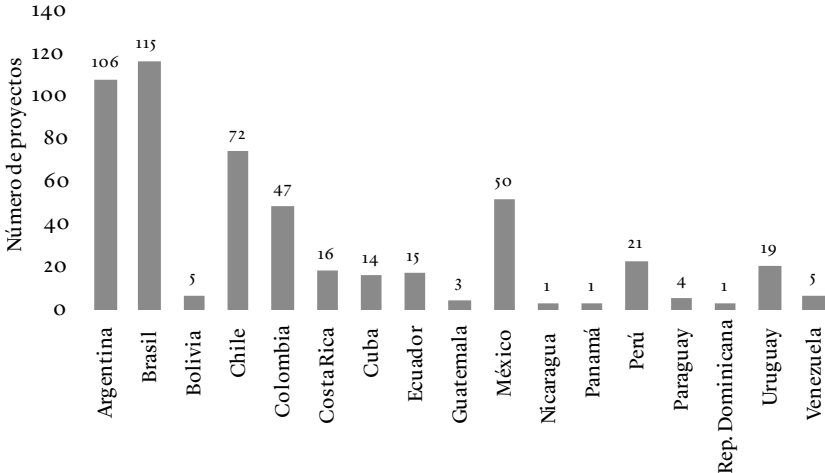
**TABLA 1. Mecanismos de cooperación multilateral en I+D+i
entre Europa y América Latina**

Espacios	Descripción	Instrumentos de materialización
Espacio Común de Investigación UE-CELAC	<p>Lanzado en la Cumbre UE-América Latina y el Caribe en Madrid en 2010, el objetivo es establecer un marco de cooperación en CTI y educación entre las dos regiones.</p> <p>Principales líneas de actuación: cooperación en investigación e innovación; refuerzo de capacidades e infraestructuras; puesta en común de conocimientos con la contribución de los conocimientos ancestrales y tradicionales; potenciación del uso de nuevas tecnologías y de la transferencia de tecnología; fomento de la cooperación entre ambas regiones en la economía digital y la reducción de la brecha digital para mejorar su competitividad, e integración social con carácter transversal.</p> <p>En 2013, cambia su nombre como Espacio Común de Investigación UE-CELAC, tras la inclusión de la Comunidad de los Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) a la alianza.</p> <p>En la Cumbre UE-CELAC de 2017, se enfatizan tres ámbitos: movilidad de investigadores, proyección internacional de infraestructuras de investigación e incremento de la cooperación temática para acometer los desafíos globales.</p>	<p>La Iniciativa Conjunta de Investigación e Innovación (JIRI, por sus siglas en inglés) es un conjunto de actuaciones nuevas y preexistentes, con instrumentos a nivel nacional, regional y birregional para facilitar la cooperación.</p> <p>Facilita el diálogo birregional sobre las prioridades comunes, fomentando el aprendizaje recíproco en materia de políticas y velando por la cooperación a través de planes de acción bianuales.</p> <p>Ámbitos temáticos de cooperación: bioeconomía, seguridad alimentaria, energías renovables, biodiversidad y cambio climático, TIC y salud.</p> <p>Financiada principalmente a través de los Programas Marco.</p>
Espacio Iberoamericano de Conocimiento	<p>Surge en la agenda de trabajo de la comunidad de países iberoamericanos y se institucionaliza en 2005.</p> <p>Los objetivos principales son promover la integración regional, fortalecer y fomentar las interacciones y la cooperación para la generación, difusión y transferencia de los conocimientos sobre la base de la complementariedad y el beneficio mutuo, y mejorar la calidad y pertinencia de la educación superior.</p> <p>Ejes de actuación: la educación superior y la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación.</p> <p>Prioridad a programas de doctorado, redes de investigación, creación y fortalecimiento de unidades interfaz universidad-empresa, fomento de la cultura de la innovación y apoyo a iniciativas para mejorar la cultura científica, y la participación pública en el gobierno de la ciencia y la tecnología.</p>	<p>Programa de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED), que nace en 1984 gracias a un acuerdo firmado por 19 países latinoamericanos, España y Portugal.</p> <p>Mecanismos de financiación I+D e Innovación. En I+D, Proyectos Estratégicos y Redes Temáticas.</p> <p>En el área de Innovación, se actúa a través de proyectos IBEROEKA, dirigidos al sector industrial; Foros Empresa-Academia.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de CYTED (2000); Parlamento Europeo (2010), y OEI (2006).

Europea en CTI se materializan fundamentalmente a través del desarrollo conjunto de proyectos de I+D, y han sido financiados especialmente con fondos de los Programas Marco de la Comisión Europea y del Programa CYTED de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). En 2014, comenzó a ejecutarse el 8º Programa Marco, denominado Horizonte 2020, y hasta junio de 2019 han sido 17 los países latinoamericanos que han participado en él en 319 proyectos financiados. De estos, la participación mayoritaria se ha dado en el pilar de Ciencia Excelente (194 proyectos). Atendiendo a la participación por país (Gráfico 3), se observa que Brasil, Argentina, Chile, México y Colombia, son los que presentan una mayor participación relativa; la correspondiente a los países centroamericanos, sin embargo, aún es baja: Guatemala, Nicaragua y Panamá, con 5 proyectos en total.

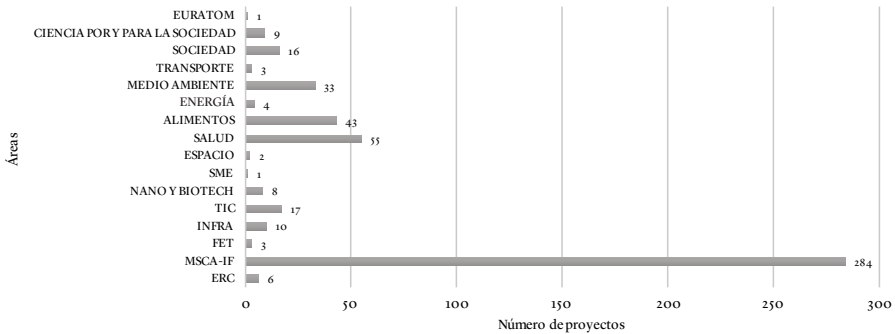
GRÁFICO 3. Participación en proyectos financiados en el programa H2020



Fuente: Elaboración propia a partir de: <https://cordis.europa.eu/projects/es> (consultado en junio de 2019).

Teniendo en cuenta los proyectos en los que participa cada país, se observa que es en el pilar de Ciencia Excelente, especialmente en las becas individuales de la iniciativa Marie Skłodowska-Curie-MSCA IF, donde se da el mayor número de participaciones, seguido de aquellos que tienen lugar en proyectos de salud, alimentos y medio ambiente, incluidos en el pilar de Retos de la Sociedad (Gráfico 4). Con respecto a la participación por organizaciones (Gráfico 5), las de Brasil y Argentina son las que tienen un mayor número de participaciones en proyectos del H2020.

GRÁFICO 4. Participación de países de ALC en proyectos del H2020, por áreas

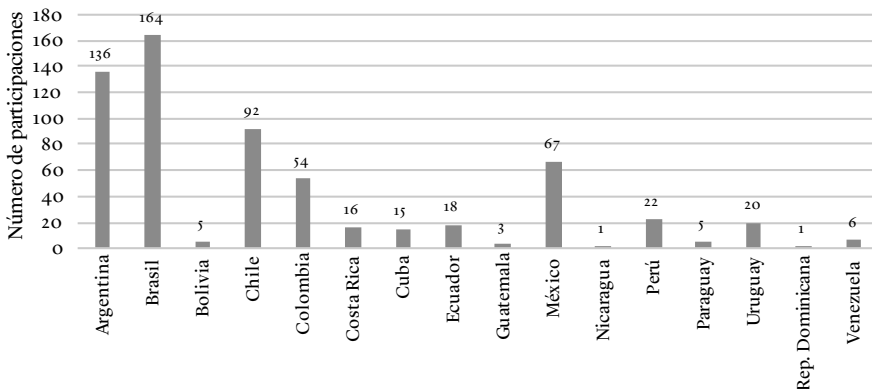


Fuente: Elaboración propia a partir de: <https://cordis.europa.eu/projects/es> (consultado en junio de 2019).

Con respecto a la participación en CYTED, en el Gráfico 6 se presentan algunos de los resultados obtenidos desde 2005. Puede observarse un claro liderazgo de España, tanto en el número de grupos participantes como en la coordinación de las acciones. En segundo lugar, se encuentra Argentina y, en el tercero, Brasil.

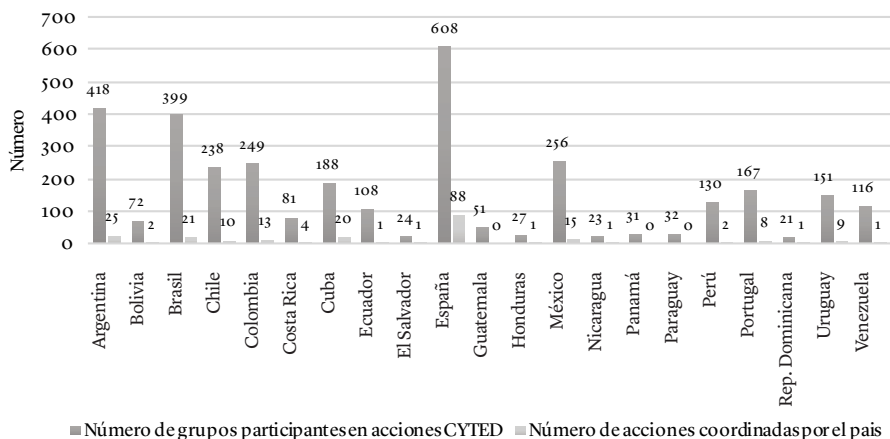
Otra información interesante que se obtiene de los indicadores de CYTED es la participación de las empresas en las acciones. España tiene un mayor número de participantes y la mayoría son grupos de investigación; lo mismo sucede en Argentina y Brasil, lo que denota que a pesar de que uno de los focos de CYTED está en la integración de las empresas en acciones de I+D, aún no se alcanza una participación mayoritaria de estas.

GRÁFICO 5. Participaciones de las instituciones latinoamericanas en proyectos del H2020



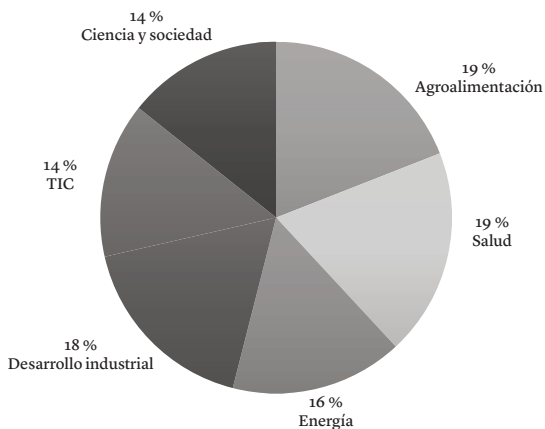
Fuente: <https://cordis.europa.eu/projects/es> (consultado en junio de 2019).

GRÁFICO 6. Número de grupos participantes de cada país en acciones CYTED y número de estas acciones coordinadas por los países entre 2005 y 2014



Fuente: CYTED, 2014.

GRÁFICO 7. Distribución de Redes Temáticas CYTED



Fuente: Elaboración propia a partir de CYTED, 2019.

En la Tabla A1 del Anexo, se encuentra el detalle de la distribución del número de participantes en las acciones CYTED por países, y el número de acciones coordinadas en cada una de las áreas prioritarias. A este respecto, puede observarse, en primer lugar, que España coordina el 39% de las 223 acciones desarrolladas en el decenio 2005-2014, seguida de Argentina con el 11,2% y Brasil con el 9,4%.

Si se toma como referente el número de participantes y de acciones coordinadas para cada uno de los 21 países, se detecta una fuerte concentración de capacidades en siete de ellos: España, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba y México. Los otros 14 todavía no participan de forma activa en esta dinámica, lo que plantearía la necesidad de fortalecer aún más sus capacidades para poder hacerlo y, a la vez, liderar acciones en las áreas prioritarias. Esta situación justifica hacer nuevos esfuerzos para seguir promoviendo la cooperación triangular, con miras a reequilibrar las capacidades de la región en materia de CTI y poder afrontar los desafíos planteados en los ODS, que igualmente encuentran reflejo en las áreas prioritarias por CYTED y en la acción de la cooperación iberoamericana a través de SEGIB.

Por otra parte, las Redes Temáticas CYTED son asociaciones de grupos de investigación y desarrollo (I+D) de entidades públicas o privadas, y de empresas de los países miembros del Programa CYTED, cuyas actividades científicas o tecnológicas forman parte de un ámbito común de interés y están enmarcadas en una de las áreas del programa. Tienen como objetivo principal el intercambio de conocimientos entre grupos de I+D y la potenciación de la cooperación como método de trabajo. Actualmente, se encuentran vigentes 63 redes distribuidas en las áreas que se muestran en el Gráfico 7. De estas, el 68% son coordinadas por: España (24), Chile (7), Argentina (6) y México (6).

A partir de los resultados de un ejercicio de evaluación de la cooperación en CYTED —basada en la capacidad redistributiva del programa desde la perspectiva de la financiación de los recursos y de su distribución—, se concluye que tanto la financiación como la asignación geográfica del programa han sido solo moderadamente progresivas y, por lo tanto, se reclama que existe un amplio margen de mejora (Quiñones y Tezanos, 2015). En ese trabajo, los autores plantean algunas recomendaciones tales como una distribución de las contribuciones nacionales al programa que sea proporcional a las capacidades de investigación, para alentar a una mayor participación de los países con menores capacidades en las acciones de CYTED.

Otro de los mecanismos de articulación entre estas regiones y que también es coordinado con la participación de CYTED es el Proyecto ERANet-LAC, red entre la Unión Europea, y América Latina y el Caribe (LAC) para la innovación y la investigación conjunta del programa de cooperación internacional de la UE INCO. La convocatoria y la evaluación de las propuestas han sido gestionadas por CYTED, junto con el equipo coordinador del proyecto. En este sentido, CYTED ha desempeñado la implementación técnica de dos convocatorias; en la primera, en 2015, se

seleccionaron 18 de las 61 propuestas presentadas, y en la segunda, 24 de 124. En este marco, se acordó que el Programa CYTED realice el seguimiento técnico de los proyectos aprobados a través de sus comités de área a partir de 2017 (CYTED, 2016). En la Tabla A2 del Anexo, se muestra la participación de los países de Iberoamérica en los proyectos que han sido financiados de 2014 a 2017 en las convocatorias de ERANet-LAC, y el número de proyectos coordinados desde la región.

De 64 proyectos financiados por ERANet-LAC, 28 han sido coordinados por países de Iberoamérica, lo que corresponde al 44% de las iniciativas, una proporción que puede calificarse como alta. Sin embargo, aún es baja la delegación de esta actividad a los países latinoamericanos, pues España es el país que presenta un mayor número de proyectos coordinados y, entre los de Latinoamérica, solo Argentina, Chile, Perú, Brasil y México han coordinado alguno.

Si bien la cooperación científica y tecnológica entre ALC y la UE ha servido para fortalecer los grupos de investigación, su efecto en el sistema productivo aún es escaso. La razón es que los instrumentos que se han creado, por ejemplo, en el seno de los Programas Marco, no facilitan una gran participación de organizaciones productivas. Particularmente, aquellas más necesitadas de innovaciones para mantener la competitividad en los mercados internacionales tienen más dificultades para acceder a los programas comunitarios (Bonfiglioli y Mari, 2000). Es más, las pymes que participan en estos programas comunitarios son generalmente una parte poco significativa del número del total que precisa innovaciones radicales urgentes, las cuales difícilmente podrán desarrollarse sin una robusta asistencia. En buena medida, los programas de cooperación han replicado los problemas que tienen las políticas internas CTI. De ahí que sea necesario verificar que los programas de cooperación sirvan como herramienta para el aprendizaje de políticas de CTI entre los países, donde las distintas experiencias internacionales puedan ser contextualizadas y armonizadas con las dinámicas locales.

También es relevante que se conceda un papel principal a los temas de política pública de CTI dentro de las áreas de cooperación en I+D. La UE ha avanzado mucho en el desarrollo de políticas públicas de I+D a nivel regional, lo que podría servir como elemento de aprendizaje para ALC, región en que las diferencias en las políticas y sus avances son muy notorias entre países. En términos de políticas sobre innovación, ambas regiones se ven abocadas a estudiar cómo las nuevas tendencias —la de la innovación social, por ejemplo— se incluirían de forma integral en el marco de la política y la institucionalidad de I+D.

En cuanto a las formas de cooperación en I+D, sigue siendo relevante incentivar la integración del sector productivo de ambas regiones, tanto en los proyec-

tos de investigación como en iniciativas específicas del sector (Álvarez *et al.*, 2013). Un buen punto de partida, sobre el que cabe seguir profundizando, es el que se define en el marco de la SEGIB a través del programa CYTED. Además, podría pensarse que una mayor integración de las empresas de UE y ALC en las cadenas globales de valor contribuiría a facilitar el incremento de las capacidades de innovación en el sector empresarial, a través de procesos de transferencia de tecnología que facilita la articulación productiva, y que permitiría a las empresas de ambas regiones acceder más fácilmente a nuevos mercados y compartir los riesgos inherentes a la innovación.

El fortalecimiento de las capacidades en I+D en ambas regiones también beneficia a sus multinacionales, dada la tendencia mundial a deslocalizar no solo las actividades de manufactura y distribución, sino también en algunos casos las de I+D. No obstante, si bien cabe pensar que se fortalecería la cooperación industrial —más ausente en la región porque actualmente destaca más la cooperación a nivel científico—, el impacto final dependerá de la inserción relativa y la posición que se ocupe y, en particular, del papel que pueden ejercer las asimetrías de poder dentro de ellas, razón por la cual la gobernanza se erige con un importante y limitante papel. A este respecto, al ir más allá de los intercambios comerciales, habrá que analizar los efectos que genera el reciente acuerdo entre la UE y Mercosur en materia de inversiones y sus posibles consecuencias en transferencia de tecnología.

Además de estos espacios en el marco multilateral, la cooperación científica se materializa a través de acuerdos de cooperación bilateral, entre los que cabe destacar aquellos establecidos entre la UE y las cuatro principales economías de América Latina: Argentina, Brasil, Chile y México. En la Tabla 2 se encuentra un resumen de los acuerdos que continúan vigentes.

3.1. Acuerdo de cooperación científica y tecnológica UE-Argentina

Este acuerdo fue firmado en Bruselas el 20 de septiembre de 1999, su entrada en vigor tuvo lugar el 28 de mayo de 2001 y fue renovado por última vez en 2017. Las áreas prioritarias en las que se articula (Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de Argentina, 2018) son de interés común para las dos partes, y se concretan en las áreas de Bioeconomía, Investigación Marina y Energías Renovables, transferencia tecnológica y especialización inteligente, junto con el Joint Research Centre (JRC) y el área de investigación del Espacio (Tabla 2).

Hasta 2015, de acuerdo con el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Argentina (MINCYT), la cooperación con la UE ha dado notables resultados

que se han concretado, por ejemplo, en la participación argentina en 157 proyectos —con 201 instituciones involucradas— con una financiación algo superior a 14 millones de euros. A ello se suma que ocho investigadores principales fueron beneficiados por el Consejo Europeo de Investigación (ERC, por sus siglas en inglés) por un monto de 11,5 millones de euros, y ha habido 241 becarios Marie Curie argentinos involucrados en proyectos que movilizaron algo más de 203 millones de euros. También se ha participado en 13 proyectos del Programa Marco con la colaboración del MINCYT. Además, en 2018, se firmó el Acuerdo Administrativo en Cooperación para la Innovación y la Investigación Marina (MINCYT, 2018), y se participó en 106 proyectos financiados por el H2O2O (hasta junio de 2019).

3.2. Acuerdo de cooperación científica y tecnológica UE-Brasil

Este acuerdo fue firmado en 2005, entró en vigor en 2007, se renovó en 2012 para cinco años más, y se volvió a renovar en 2018. La UE y Brasil cuentan con una hoja de ruta de cooperación con prioridades temáticas en prevención de desastres y gestión de crisis; desarrollo sostenible de recursos naturales (bosques y agua), y energía; seguridad alimentaria; bioeconomía; tecnologías de la información y la comunicación (TIC), geoinformación y aplicaciones espaciales, y nanotecnologías. Además, la cooperación bilateral se reforzó dentro del programa H2O2O a través de una acción de coordinación y apoyo, INCOBRA, que pretende incrementar patrones de cooperación apoyando redes entre agentes de investigación e innovación de Brasil y la UE, mejorar las condiciones marco e identificar temas y oportunidades emergentes en áreas prioritarias para la cooperación (Fundación EU-LAC, 2017).

Los resultados de esta cooperación hasta 2015 son los siguientes (Comisión Europea, 2014): las entidades brasileñas han recibido aproximadamente 31,3 millones de euros por participaciones en el 7 PM; ha habido 4 convocatorias en TIC coordinadas por ambas partes y, con respecto a la fusión, se han llevado a cabo alrededor de 15 actividades con la participación de 18 entidades de la UE y otras 14 brasileñas. También se ha acordado que los científicos brasileños y doctores investigadores pueden participar en las actividades del JET (Joint European Torus en Culham, Reino Unido). Igualmente, 1.881 investigadores brasileños han sido favorecidos por acciones Marie Curie (2007-2013), e instituciones brasileñas han participado en 187 proyectos en el marco de estas acciones. También es destacable el hecho de que, en enero de 2013, Brasil firmó un Memorándum de Entendimiento con el JRC para recibir a investigadores brasileños en el JRC de la UE

**TABLA 2. Mecanismos de cooperación bilateral en I+D+i
entre la UE y América Latina**

Acuerdos	Áreas prioritarias	Algunos resultados
Acuerdo de cooperación científica y tecnológica entre la UE y Argentina	<p>Bioeconomía: participación en los grupos de trabajo de Microbiomas y Forestales.</p> <p>Investigación marina: participa del proyecto AtlaNtic Cooperation for Ocean Research and innovation.</p> <p>Energías renovables: invitación a Mission Innovation.</p> <p>Transferencia tecnológica: junto con el Joint Research Centre (JRC).</p> <p>Espacio: se encuentra en gestión el acuerdo con CNEA y Copernicus para la investigación satelital a través de la CONAE</p>	<p>Hasta 2015, de acuerdo con el MINCYT, se han obtenido los siguientes resultados: más de 157 proyectos involucran a 201 instituciones; 8 investigadores principales beneficiados por el Consejo Europeo de Investigación; 241 becarios Marie Curie argentinos involucrados en proyectos; 13 proyectos de Programas Marco en ejecución con participación del MINCYT; firma en 2018 del Acuerdo Administrativo en Cooperación para la Innovación y la Investigación Marina; participación en 1.064 proyectos financiados por H2020</p>
Acuerdo de cooperación científica y tecnológica entre la UE y Brasil	<p>Prevención de desastres y gestión de crisis</p> <p>Desarrollo sostenible de recursos naturales</p> <p>Energía</p> <p>Seguridad alimentaria</p> <p>Bioeconomía</p> <p>TIC, nanotecnologías</p> <p>Investigación marina</p> <p>A través de H2020, acción INCOBRA</p>	<p>15 actividades con participación de 18 entidades de la UE y 14 entidades brasileñas.</p> <p>Participación en las actividades del JET (Joint European Torus en Culham, Reino Unido).</p> <p>1.881 investigadores brasileños favorecidos por 187 proyectos de acciones Marie Curie.</p> <p>Memorándum de Entendimiento JRC “Ciencia sin Fronteras”, Euratom; 115 proyectos del H2020</p>
Acuerdo de cooperación científica y tecnológica entre la UE y Chile	<p>Minería sostenible</p> <p>Investigación polar</p> <p>Medio ambiente, cambio climático</p> <p>Energías renovables</p> <p>TIC</p> <p>Gestión de desastres</p> <p>Biotecnología</p>	<p>Creación de redes y proyectos de investigación.</p> <p>Participante importante en el proyecto ALCUE-Net (2012-2017).</p> <p>Participación en 72 proyectos financiados por H2020 (hasta junio de 2019)</p>
Acuerdo de cooperación científica y tecnológica entre la UE y México	<p>Investigación en energía geotérmica</p> <p>TIC</p> <p>Investigación en salud</p> <p>Infraestructuras</p> <p>Joint Research Centre</p>	<p>Participación en 85 proyectos. 33 organizaciones mexicanas participaron 71 veces en el programa Marie Skłodowska-Curie.</p> <p>Participación en 50 proyectos financiados por H2020 (hasta junio de 2019) e Investigación de Euratom</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea (2014 y 2016); Fundación EU-LAC (2017), y Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Argentina, (2015 y 2018).

dentro del esquema de movilidad brasileño “Ciencia sin Fronteras” (Fundación EU-LAC, 2017). Además, Brasil tiene un acuerdo de cooperación con la Comunidad Europea de Energía Atómica (Euratom), en el ámbito de la investigación de la energía de fusión, con el objetivo de intensificar la cooperación entre las partes en las áreas cubiertas por sus respectivos programas de fusión. También ha habido participación en 115 proyectos financiados por el H2020 (hasta junio de 2019).

3.3. Acuerdo de cooperación científica y tecnológica UE-Chile

Este acuerdo se firmó en 2002, su entrada en vigor fue en 2007 y ha contado con dos renovaciones. Algunas de las áreas temáticas clave de interés común para la cooperación están relacionadas con áreas de especialización relativa de Chile, como minería sostenible, investigación polar, medio ambiente y cambio climático, energías renovables, TIC, gestión de desastres y biotecnología. En estas áreas, de hecho, Chile tiene una importante base científica (Fundación EU-LAC, 2017).

Como resultado de la cooperación bilateral (CEST+I132), se proporcionó un intenso apoyo para mejorar la colaboración entre los investigadores de la UE y Chile, fomentando la creación de redes y proyectos de investigación conjuntos. Chile es también un participante fundamental en el proyecto ALCUE-Net (2012-2017), dirigido a apoyar el diálogo político sobre TIC entre la UE y la región CELAC (Fundación EU-LAC, 2017). A ello se suma la participación de científicos chilenos en 72 proyectos financiados por el H2020 (hasta junio de 2019).

3.4. Acuerdo de cooperación científica y tecnológica UE-México

Se firmó en 2004 y entró en vigor en 2005, se renovó en 2010 y de nuevo en 2015 por cinco años más. Las principales áreas de interés mutuo identificadas se enuncian a continuación (Comisión Europea, 2016): investigación en energía geotérmica; TIC (dado que ambas partes están interesadas en fortalecer la cooperación en el ámbito de las tecnologías FIWARE², especialmente en el uso de estas aplicaciones para ciudades inteligentes, salud y seguridad); investigación en salud, con actividades conjuntas en temas de enfermedades crónicas, mentales, infecciosas, diabetes y obesidad; infraestructuras de investigación: la UE apoya a México para promover aún más el observatorio de

² FIWARE es una plataforma, impulsada por la UE, para el desarrollo y despliegue global de aplicaciones de internet del Futuro.

Agua de Alta Altitud Cherenkov (HAWC, por sus siglas en inglés), y participación en el Joint Research Centre de la UE. El Centro Común de Investigación (CCI) de la Comisión Europea colabora con las instituciones mexicanas en varias áreas, tales como gestión del agua, cambio climático, suelos y reducción del riesgo de desastres. Por otro lado, la Iniciativa Bilateral para la Innovación UE-México (EU-MEX-INNOVA) busca desarrollar y reforzar las colaboraciones entre ambas partes para tratar retos sociales y tecnologías industriales a través de la cooperación internacional; incluye las áreas de cambio climático, seguridad alimentaria, desarrollo sostenible, energía limpia, salud y transporte (Fundación EU-LAC, 2017).

Uno de los resultados de esta cooperación es la participación de entidades mexicanas en 85 proyectos colaborativos del 7PM, con una financiación de aproximadamente 13,31 millones de euros. Además, 33 organizaciones mexicanas participaron 71 veces en el programa Marie Skłodowska-Curie, por un total de 4,8 millones de euros del presupuesto de investigación de la UE, y llevaron a cabo 56 proyectos. También colaboraron en 50 proyectos financiados por el H2020 (hasta junio de 2019). Con respecto a la cooperación en investigación nuclear, hay participación mexicana en un proyecto sobre seguridad de reactores en el marco del actual programa de investigación de Euratom.

Por último, cabe mencionar que la producción científica en colaboración internacional es uno de los resultados observables en los que se plasma la cooperación científica bilateral entre la UE y América Latina. Puede ilustrarse a través de las publicaciones en coautoría de los cuatro países anteriormente expuestos y algunos de los grandes países de la UE, tal como se muestra en el Gráfico A1 del Anexo. No es sorprendente que sea Brasil, a gran distancia del resto, el que presenta los resultados más elevados y, por el lado europeo, destacan España y el Reino Unido como los países en los que residen los científicos que más publican en coautoría con los países de América Latina representados.

4. La cooperación Sur-Sur de los Bienes Públicos Regionales

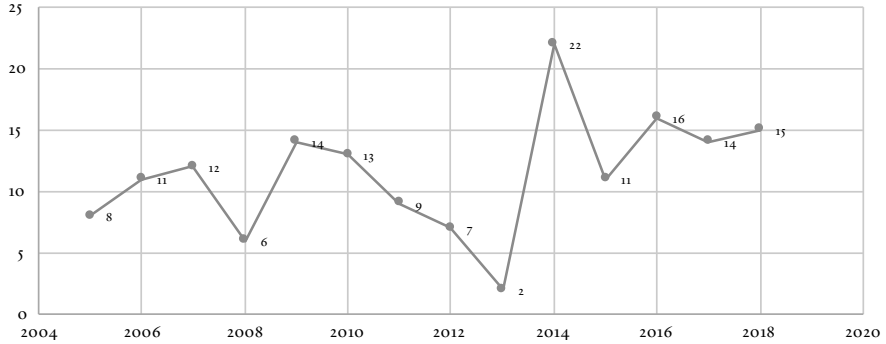
Bienes Públicos Regionales (BPR) es una iniciativa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), implementada desde el año 2004, que se basa en la premisa de que los países de América Latina y el Caribe comparten numerosos desafíos y oportunidades de desarrollo que pueden ser abordados más eficientemente a tra-

vés de la acción colectiva y la cooperación regionales. La iniciativa define los BPR como bienes, servicios o recursos producidos y consumidos colectivamente por el sector público y donde sea apropiado por el sector privado sin ánimo de lucro, en un mínimo de tres países miembros prestatarios del BID. La iniciativa se enfoca en BPR que tengan el potencial de generar beneficios significativos comunes y efectos indirectos positivos. Estos efectos pueden expresarse en términos de alcance (los beneficios se extienden más allá del sector al que estaba dirigido originalmente) y/o escala (los beneficios se extienden más allá del grupo inicial de países) (Bocalandro y Villa, 2009).

Los BPR deben cumplir seis principios de carácter estructural que son la acción colectiva, la gobernabilidad, la orientación por la demanda, el enfoque de abajo arriba, la innovación Sur-Sur y la coordinación de socios estratégicos (López y Rozemberg, 2012). La selección de los proyectos a financiar para la creación de BPR se realiza mediante una convocatoria anual que lleva a cabo el BID. Los proyectos financiados abarcan una gran variedad de sectores, dependiendo de las necesidades de los países, que guardan estrecha relación con las cinco prioridades estratégicas del BID: i) la política social para la equidad y la productividad; ii) infraestructura para la competitividad y el bienestar social; iii) instituciones para el crecimiento y el bienestar social; iv) integración competitiva regional y global, y v) protección del medio ambiente, respuesta al cambio climático, promoción de energías renovables, y aumento de la seguridad alimentaria. En cada proyecto participan y se coordinan por lo menos tres países y, dependiendo de la envergadura, algunos de los proyectos llegan a aglutinar hasta 17.

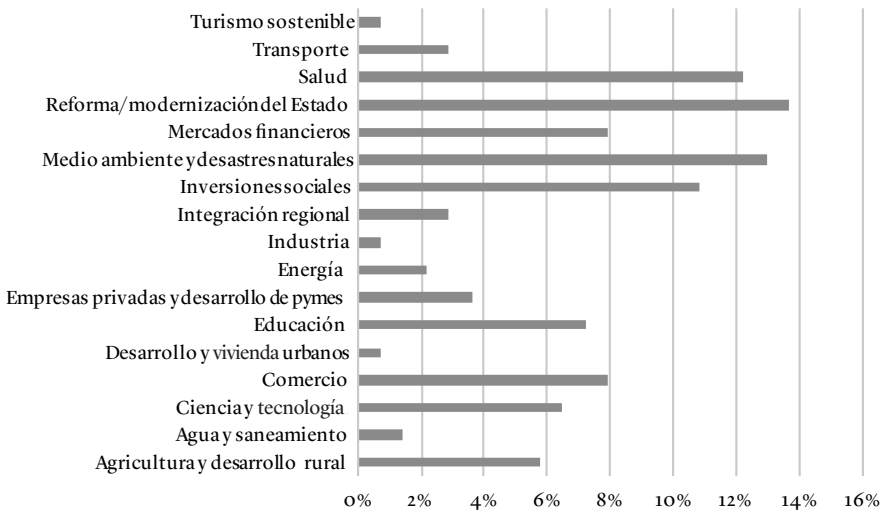
Entre 2005 y 2018, el BID ha aprobado la financiación de 160 proyectos (Gráfico 8). Se invirtieron aproximadamente 169 millones de dólares en los 139 proyectos financiados hasta 2016. Teniendo en cuenta que en cada convocatoria se presentan en promedio algo más de 80 propuestas, 2014 fue el año en el que se aprobó el mayor número de proyectos (22). Como muestra el Gráfico 9, los 139 proyectos que se financiaron hasta 2016 abarcan muchos sectores. Aunque no se dispone de información detallada de los proyectos financiados en 2017 y 2018 que permita clasificarlos, se observa que es más elevada la concentración de proyectos en los sectores de reforma o modernización del Estado (14%); medio ambiente y desastres naturales (13%); salud (12%) e inversiones sociales (11%). Entre estos cuatro sectores se llega al 50% de los proyectos financiados en este periodo. Otros destacados son comercio y educación, con el 8% y 7% de los proyectos, respectivamente.

GRÁFICO 8. Número de proyectos de BPR financiados entre 2005 y 2018



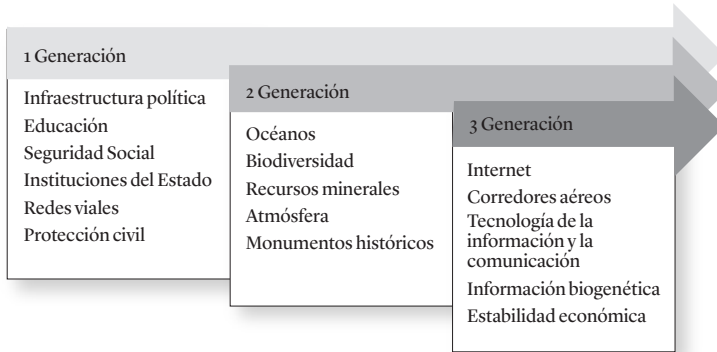
Fuente: Elaboración propia a partir de información del BID.

GRÁFICO 9. Distribución de los proyectos financiados entre 2005 y 2016, por sectores



Fuente: Elaboración propia a partir de información del BID.

Figura 1. Generaciones de BPR



Fuente: Informativas C. D., 2005.

Cabe añadir que los BPR han ido evolucionando a lo largo del tiempo a través de tres generaciones (Figura 1):

- En la primera generación, dominaba la consideración de los BPR como aquellos generados por la inversión pública por parte de los Estados. Se entendía que servirían para paliar las desigualdades y mantener un equilibrio social, reduciendo así las migraciones y los conflictos.
- En la segunda, se expande el concepto de BPR a otras esferas y se empiezan a incluir los recursos naturales y culturales.
- En la tercera, se incorporan ámbitos tales como las TIC, y se pasa a contemplar las políticas globales que buscan afrontar los desafíos que afectan a todo el mundo (Informativas C. D., 2005).

Teniendo en cuenta lo anterior, y los sectores y subsectores en los que se clasifican los proyectos financiados por el BID, se ha dado un fuerte énfasis a la financiación para apalancar la producción de bienes públicos regionales de primera y segunda generación. Por su parte, en las últimas convocatorias de la iniciativa hay ya un mayor número de proyectos relacionados con los de tercera generación, aunque sigue habiendo una buena representatividad de las generaciones 1 y 2.

5. Consideraciones finales

La Agenda 2030, concebida como una hoja de ruta que incluye a todos los países con el propósito de avanzar hacia el desarrollo sostenible, ha posibilitado que la

ciencia, la tecnología y la innovación se conviertan definitivamente en un eje prioritario de la cooperación para el cumplimiento de las propuestas que se contemplan en los ODS. Esto es así porque el conocimiento —científico y tecnológico— y la generación de innovaciones determinan las posibilidades y los avances que se llegan a realizar en desafíos como el de la sostenibilidad medioambiental, la modernización y la digitalización creciente del sector productivo, la mejora de las condiciones de alimentación y salud de la población, e indudablemente en la solución de debilidades en materia de infraestructuras básicas como las que garantizan el acceso al agua potable o las fuentes de energía. Sin embargo, como se puede observar en las experiencias analizadas, la cooperación científica y tecnológica en Iberoamérica no ha estado, por lo general, alineada con la agenda de la cooperación internacional al desarrollo, sino que ha transitado por sendas diferentes.

En este marco, cabe analizar las oportunidades que brinda la situación de América Latina para contribuir con la definición de acciones innovadoras, y las posibilidades de definir una acción conjunta, asumiendo que la posición española es clave al formar parte de la comunidad iberoamericana y estar inmersa en un programa pionero como el CYTED-SEGIB y, por otra parte, por su capacidad de influencia como uno de los Estados miembros de la UE, siendo partícipe por tanto de la política de cooperación europea en los distintos ámbitos, incluido el de desarrollo de capacidades tecnológicas. España puede consolidarse, por lo tanto, como un espacio de encuentro para las oportunidades de aprendizaje bidireccional entre países más avanzados y los latinoamericanos, cuyos sistemas de innovación no han logrado articularse cabalmente.

El vínculo entre CTI y desarrollo se fundamenta en la reducción de las asimetrías a nivel mundial, en la posibilidad de poner el conocimiento y la innovación al servicio de la mejora del bienestar de la población. Para ello, las buenas prácticas en materia de generación e intercambio de conocimiento, aproximado desde la perspectiva de los sistemas de innovación, lejos de ser concebido como un proceso lineal, requiere tener en cuenta la complejidad de este proceso multinivel en el que interviene una amplia diversidad de actores. La participación y acompañamiento de España a los países latinoamericanos en este proceso es una fuente de aprendizaje para el fortalecimiento de su propio sistema de innovación y, también para la colaboración con otros países europeos de menor nivel de desarrollo.

Las relaciones entre el sector académico y el sector productivo definen uno de los pilares fundamentales sobre los que aún queda mucho por avanzar en América Latina. Esto es debido a una serie de razones que obedecen a factores estructurales de los sistemas productivos tales como la especialización sectorial tradicional de

las economías latinoamericanas, el reducido tamaño empresarial, la especificidad de los sistemas productivos y la debilidad en términos de productividad. Otros factores relevantes están relacionados con la propia evolución seguida por los sectores académicos y de investigación, fundamentalmente las universidades de los países latinoamericanos, en los que confluyen aspectos de carácter organizativo, de estructura de incentivos, y de debilidad relativa de las denominadas disciplinas horizontales, que tienen consecuencias en el resto de áreas de conocimiento.

A pesar de que estos factores sean comunes en la región, desde distintas aproximaciones de la escuela latinoamericana de estudios de la innovación, se afirma que no cabe concebir una única política de CTI para esta zona, sino que tienen que ser necesariamente adaptadas a los perfiles de los países, en los que se combina la dimensión del desarrollo sociopolítico con la del desarrollo tecnoeconómico³. La heterogeneidad es una característica propia de los sistemas de CTI de América Latina, al igual que el hecho de que el grado de avance alcanzado describa una senda de desarrollo en transición que justifica el concepto de gradación de manera más acertada que el de graduación, de manera sobresaliente en este ámbito. A la situación desigual de los países en CTI se suma el hecho de que ante una problemática tan compleja y tan poco lineal como es la generación de conocimiento y su aplicación al entorno económico y social, se haya podido avanzar más en algunas dimensiones que en otras dentro de un mismo sistema de innovación. Esto implica que habiendo resultado inapropiado aplicar modelos que pudieron funcionar en los países desarrollados o bien en los de reciente industrialización, las medidas que se definan y se apliquen, también en el ámbito de la cooperación internacional, debieran considerar en primer término la realidad de cada país, las capacidades generadas, y los problemas nacionales. En este sentido, parece haber un consenso bastante generalizado en cuanto a que uno de los desafíos para la acción colectiva en CTI es el de contribuir a un mejor desarrollo institucional, que tenga como basamento el fomento del diálogo, una perspectiva de abajo arriba —*bottom-up*, como señala Sutz (2000)— y la superación de los problemas de coordinación en el interior de los sistemas. De ahí la idoneidad de poder compartir buenas prácticas tanto en la administración como en la gestión y la ejecución. Esta enorme complejidad también se observa en el interior de la Unión Europea, donde otro tipo de asimetrías (muy distintas a las latinoamericanas, pero igualmente desafiantes) requieren de conocimiento y experien-

³ La definición de estos perfiles se encuentra en Dutrénit *et al.* (2017).

cia en los procesos de construcción institucional; es por ello que la cooperación española puede aportar beneficios en múltiples direcciones.

El acceso al conocimiento científico en su calidad de bien público global —así como la oportunidad que brinda la complementariedad de capacidades en los diversos actores involucrados en los sistemas de innovación— hace que resulte plausible plantear que se vislumbran oportunidades interesantes de la mano de un mayor acceso al conocimiento, a través de conceptos tales como el de *Open Science* y su correspondiente aplicación. Además, pueden definirse nuevas acciones de cooperación internacional a través de la definición de programas más innovadores, en los que los retos de desarrollo sostenible se constituyan en elementos que articulen las agendas de investigación. Para ello, es necesaria la generación o modificación de la arquitectura institucional en el plano nacional y en los niveles supranacionales, siendo necesariamente de carácter transversal, con un enfoque en el que prime la solución a los problemas de índole social y económica, la productividad y la competitividad.

Por último, es necesaria otra línea básica de actuación en la definición de acciones en el plano de la política de CTI que considere la mejora de las capacidades a través de la coordinación y la complementariedad de actores del sector de la investigación y el ámbito productivo, aproximando el concepto de *Open Innovation*, mediante la combinación de los ámbitos público y privado de los sistemas, siguiendo además un enfoque inclusivo sensible a la aún persistente brecha de género en los sistemas de innovación, así como a las organizaciones productivas de economía colaborativa y la especificidad de los grupos minoritarios. Sin duda alguna, estos aspectos están alineados con el enfoque y el compromiso que define la Agenda 2030 para todos los países.

Referencias bibliográficas

- ABELLO LLANOS, R. (1992): “Principales obstáculos de la vinculación Universidad-Sector Productivo para el desarrollo tecnológico: una perspectiva colombiana”, *Investigación y Desarrollo*, 2, pp. 50-63.
- ACEYTUNO, M. T. y CÁCERES, R. (2012): “Los modelos europeos de transferencia de tecnología Universidad-Empresa”, *Revista de Economía Mundial* (32), pp. 215-238.
- ALBORNOZ, M. (2001): “Política científica y tecnológica. Una visión desde América Latina”, *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación* (1), pp. 7-26.

- ÁLVAREZ, I. (2011): “Innovación y desarrollo”, *Economistas*, 129, pp. 66-73.
- (2018): “I+D e innovación en Iberoamérica”, *Iberoamérica en la era digital*, Madrid, Fundación Carolina.
- ÁLVAREZ, I.; FISCHER, B. y NATERA, J. M. (2013): “Internationalization and technology in Mercosur countries”, *Cepal Review*, 109, pp. 41-56.
- ANGULO MARTÍNEZ, B. A. (2016): *Factores que limitan la transferencia de tecnología: Mas allá del resultado de investigación*, Tesis de Maestría, Medellín, Universidad de Antioquia.
- ANKRAH, S. y AL TABBAA, O. (2015): “Universities-industry collaboration: A systematic review”, *Scandinavian Journal of Management* (31), pp. 387-408.
- AROCENA, R. y SUTZ, J. (2010): “Weak knowledge demand in the South: learning divides and innovation policies”, *Science and Public Policy*, pp. 571-582.
- (2014): “Innovación y democratización del conocimiento como contribución al desarrollo inclusivo”, en G. DUTRÉNT y J. SUTZ (eds.): *Sistemas de Innovación para un Desarrollo Inclusivo. La experiencia latinoamericana*, México, Foro Consultivo Científico y Tecnológico, pp. 19-34.
- ARZA, V. (2010): “Channels, benefits and risks of public-private interactions for knowledge transfer: conceptual framework inspired by Latin America”, *Science and Public Policy*, 37(7), pp. 473-484.
- AZAGRA, J. *et al.* (2006): “Faculty Support for the Objectives of University-Industry Relations versus Degree of R&D Cooperation: The Importance of Regional Absorptive Capacity”, *Research Policy*, 35(1), pp. 37-55.
- BAJO, A. (2006): “La vinculación de las IES y los sectores productivos en el noreste de México: modalidades de gestión y transferencia”, *Políticas para la innovación en México*, Sinaloa, Universidad Autónoma de Sinaloa.
- BARRO, S. (2015): *La transferencia de I+D, la innovación y el emprendimiento en las universidades. Educación superior en Iberoamérica*, Santiago de Chile, CINDA.
- BENAVENTE, J. M. y BITRÁN, E. (2012): “National Innovation Strategy for Competitiveness: Lessons from Chilean Experience”, MIMEO, Center for Innovation, Technology and Entrepreneurship, Santiago de Chile, Universidad Adolfo Ibáñez.
- BID (2010): *Science, Technology, and Innovation in Latin America and the Caribbean. A Statistical Compendium of Indicators*, Washington D.C., BID.
- BOCALANDRO, L. y VILLA, R. (2009): *Bienes públicos regionales. Promoviendo soluciones innovadoras en América Latina*, Washington D.C., BID.
- BONFIGLIOLI, A. y MARI, E. A. (2000): “La cooperación científico-tecnológica entre la Unión Europea y América Latina: el actual contexto internacional y el Programa Marco de la Unión Europea”, *Redes*, 7 (15), pp. 183-208.

- BRANDÃO, B.; RÜCKER, P. y VONORTAS, N. S. (2018): “Evolution of university-industry collaboration in Brazil from a technology upgrading perspective”, *Technological Forecasting and Social Change* (septiembre). Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2018.05.001>.
- BRUNEEL, J.; D’ESTE, P. y SALTER, A. (2010): “Investigating the factors that diminish the barriers to university–industry collaboration”, *Research Policy* (30), pp. 858-868.
- CASALET, M. (2008): “El impacto de la sociedad del conocimiento en las estructuras institucionales y decisionales de los sistemas científicos: el caso de México”, en G. VALENTI; M. CASALET, y D. AVARO (coords.): *Instituciones, sociedad del conocimiento y mundo del trabajo*, Ciudad de México/Madrid, FLACSO/Plaza y Valdés, pp. 327-349.
- CASAS, R. y MERCADO, A. (eds.) (2013): *Mirada Iberoamericana a las Políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación. Perspectivas comparadas* (1ª ed.), Buenos Aires, CLACSO.
- CASSIOLATO, J.; LASTRES, H. y MACIEL, M. L. (eds.) (2003): *Systems of Innovation and Development Evidence from Brazil*, Cheltenham, Edward Elgar.
- CASTELLACCI, F. y NATERA, J. M. (2016): “Innovation, absorptive capacity and growth heterogeneity: Development paths in Latin America 1970-2010”, *Structural Change and Economic Dynamics*, 37, pp. 27-42.
- CELAC (2017): Cumbre CELAC. Disponible en: <http://www.sela.org/celac/cumbres/v-cumbre-celac-r-dominicana-2017/> (consultado el 11 de abril de 2017).
- CEPAL (2010): *Espacios Iberoamericanos. Vínculos entre universidades y empresas para el desarrollo tecnológico*, Santiago de Chile.
- CEPAL/OCDE (2018): *Nuevos desafíos y paradigmas. Perspectivas sobre la cooperación internacional para el desarrollo en transición*, Santiago de Chile, LC/PUB.2019/16.
- CHESBROUGH, H. W. (2003): *Open innovation: The new imperative for creating and profiting from technology*, Boston, Massachusetts, Harvard Business School Press.
- CIMOLI, M. (ed.) (2000): *Developing Innovation Systems, Mexico in the Global Context*, Londres, Pinter Series.
- (2013): *Developing Innovation Systems: Mexico in a Global Context*, Routledge.
- CIMOLI, M.; FERRAZ, J. C. y PRIMI, A. (2009): “Science, technology and innovation policies in global open economies: The case of Latin America and the Caribbean”, *Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, 3(1), 02.
- CODNER, D. G. (2017): “Elementos para el diseño de políticas de transferencia tecnológica en las universidades”, *Redes*, vol. 23, nº 45, pp. 49-61.

- COMISIÓN EUROPEA (2014): *Roadmaps for international cooperation*, Bruselas.
- (2016): Comisión Europea (13 de octubre) (consultado el 11 de abril de 2017).
- CORNELL UNIVERSITY, INSEAD y WIPO (2018): *The Global Innovation Index 2018: Energizing the World with Innovation*, Ítaca, Fontainebleau y Ginebra.
- CYTED (2000): CYTED: “Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo”. Disponible en: <http://www.cytcd.org/es/Objetivos> (consultado el 12 de abril de 2017).
- (2014): “Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo”. Disponible en: <http://www.cytcd.org/sites/default/files/2.-%20Indicadores%20Acciones%202005-2014.pdf> (consultado el 12 de abril de 2017).
- (2016): “Informe anual 2016 para la SEGIB del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED)”. Disponible en: https://www.segib.org/wp-content/uploads/Informe-2016_CYTED.pdf.
- DA SILVA ALVES, A.; GONÇALVES, O.; TEIXEIRA, H. y LAMEIRA, J. (2015): “On the role of university in the promotion of innovation: exploratory evidences from a university-industry cooperation experience in Brazil”, *International Journal of Innovation and Learning*, 17(1), pp. 1-18.
- DAVIT, A. y CABRERA, C. (2014): “Vinculación Universidad-Sociedad y formaciones universitarias: una perspectiva histórica y una tesis actual”, *Congreso Iberoamericano de Ciencia, Tecnología, Innovación y Educación*, Buenos Aires, pp. 1-10.
- DONNEYS GONZÁLEZ, F. y BLANCO CAMPIS, B. (2016): “La transferencia de tecnología en universidades colombianas”, *Economía y Desarrollo*, 157(2), pp. 182-198.
- DUTRÉNIT, G. (2012): “Innovación para el desarrollo en América Latina: dónde estamos respecto a las masas críticas de capacidades”, en I. ÁLVAREZ y C. BOTELLA (eds.): *Innovación y desarrollo: retos para una sociedad global*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 173-202.
- DUTRÉNIT, G.; NATERA, J. M.; ANYUL, M. P. y VERA-CRUZ, A. O. (2018): “Development profiles and accumulation of technological capabilities in Latin America Technological Forecasting and Social Change”. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2018.03.026>.
- DUTRÉNIT, G.; PUCHET ANYUL, M. y TEUBAL, M. (2011): “Building bridges between co-evolutionary approaches to science, technology and innovation and development economics: an interpretive model”, *Innovation and Development*, 1(1), pp. 51-74.
- DUTRÉNIT, G. y NATERA, J. M. (eds.) (2017): *Procesos de diálogo para la formulación de políticas de CTI en América Latina y España* (1ª ed.), Buenos Aires, CLACSO.

- DUTRÉNIT, G. y SUTZ, J. (eds.) (2014): *National Innovation Systems, Social Inclusion and Development: The Latin American Experience*, Cheltenham, Edward Elgar.
- ERBES, A. y SUÁREZ, D. (2016): *Repensando el desarrollo latinoamericano: Una discusión desde los sistemas de innovación*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento. Disponible en: <http://www.lalics.org/wordpress/wp-content/uploads/2016/07/RepensarelDesarrollo.pdf>.
- EUROPEAN PARLAMENT (2010): EuroLat. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/key_documents/summits_eu_alc/default_es.htm (consultado el 14 de marzo de 2017).
- FERNÁNDEZ DE LUCIO, I.; CASTRO MARTÍNEZ, E.; CONESA CESAGARRA, F. y GUTIÉRREZ GRACIA, A. (2000): “Las relaciones universidad-empresa: entre la transferencia de resultados y el aprendizaje regional”, *Espacios*, 21(2), pp. 1-18.
- FREEMAN, C. (1995): “The ‘National System of Innovation’ in historical perspective”, *Cambridge Journal of Economics*, 19, pp. 5-24.
- FUNDACIÓN EU-LAC (2017): *Vademécum sobre programas de cooperación UE con ALC*, Hamburgo, Fundación EU-LAC.
- GARRIDO NOGUERA, C. y GARCÍA PÉREZ DE LEMA, D. (2015): *Vinculación de las universidades con los sectores productivos. Casos en Iberoamérica* (vol. 1), Ciudad de México, UDUAL y REDUE-ALCUE.
- GRACIARENA, J. y FRANCO, R. (1981): *Formaciones sociales y estructura de poder en América Latina*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociales.
- GRAS, N. (2018): *La evaluación de la investigación y su relación con la producción de conocimiento: un análisis estructural para el Sistema Nacional de Investigadores de México*, Ciudad de México, UAM-Xochimilco.
- GÓMEZ PORRAS, J. L. (2018): *Quantitative Assessment of University Technology Transfer Efficiency in Chile*, tesis de Magister en Gestión Tecnológica, Chile, Universidad de Talca.
- HUANCA LÓPEZ, R. (2004): *La investigación universitaria de países en desarrollo y la visión de los académicos sobre la relación universidad empresa. Universidades públicas de la región occidental de Bolivia*, tesis doctoral, Valencia, Universidad Politécnica de Valencia, Departamento de organización de empresas, economía financiera y contabilidad.
- INFORMATIVAS C. D. (2005): “Los Bienes Públicos Globales”, *Colección de Fichas Informativas*, pp. 1-6.
- JENSEN, M.; JOHNSON, B.; LORENZ, E. y LUNDVALL, B. A. (2007): “Forms of knowledge and modes of innovation”, *Research Policy*, 36(5), pp. 680-693.

- JIMÉNEZ, C. y CASTELLANOS, O. (2008): “Desafíos en gestión tecnológica para las universidades como generadoras de conocimiento”, *Memorias del I congreso internacional de gestión tecnológica e innovación*, Bogotá, COGESTEC.
- KATZ, J. y ASTORGA, R. (2014): “Interacciones macro-microeconómicas y desarrollo económico: Un estudio comparativo”, en G. DUTRÉNIT y J. SUTZ (eds.): *Sistemas de Innovación para un desarrollo Inclusivo*, México, LALICS / Foro Consultivo Científico y Tecnológico, A.C.
- LEE, Y. (1996): “Technology transfer and the research university: a search for the boundaries of university-industry collaboration”, *Research Policy* (25), pp. 843-863.
- LEMARCHAND, G. (ed.) (2010): *Sistemas nacionales de ciencia, tecnología e innovación, Estudios y documentos de política científica en ALC*, UNESCO.
- LÓPEZ, A. (2007): *Desarrollo Económico y Sistema Nacional de Innovación en la Argentina*, Buenos Aires, Consejo Profesional de Ciencias Económicas.
- LÓPEZ, A. y ROZEMBERG, R. (2012): *Los desafíos de la integración y los bienes públicos regionales: Cooperación macroeconómica y productiva en el Mercosur*, Uruguay, Red Mercosur de Investigaciones Económicas.
- LUGONES, G.; PORTA, F. y CODNER, D. (2013): “Perspectiva sobre el impacto del Programa de Modernización Tecnológica del BID en la política de CTI de Argentina”, en G. CRESPI y G. DUTRÉNIT (eds.): *Políticas de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo: la experiencia latinoamericana*, México, Foro Consultivo Científico y Tecnológico, pp. 69-92.
- LUNDVALL, B. Å. (1992): *National Systems of Innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*, Londres, Printer (1ª edición en español en mayo de 2009, UNSAM Edita).
- (2007): “National innovation systems-analytical concept and development tool”, *Industry and innovation*, 14(1), pp. 95-119.
- LUNDVALL, B. Å.; JOSEPH, K.; CHAMINADE, J. y VANG, J. (2009): *Handbook of innovation systems and developing countries: building domestic capabilities in a global setting*, Edward Elgar Cheltenham.
- MAZZUCATO, M. (2014): *El Estado emprendedor*, Barcelona, RBA.
- MERRITT, H. (2015): “The Role of Human Capital in University-Business Cooperation: The Case of Mexico”, *Journal of the Knowledge Economy* (6), pp. 568-588.
- MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA DE ARGENTINA (2015): Disponible en: <http://www.mincyt.gob.ar/noticias/argentina-es-lider-regional-en-cooperacion-con-la-union-europea-para-la-investigacion-10926> (consultado el 19 de abril de 2017).

- (2018): *Síntesis Anual de la Oficina de Enlace Argentina-Unión Europea en Ciencia*, Buenos Aires, Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de Argentina.
- MOCTEZUMA, P.; LÓPEZ, S. y MUNGARAY, A. (2017): “Innovación y desarrollo: programa de estímulos a la innovación regional en México, Innovation and Development: A Program to Stimulate Regional Innovation in Mexico”, *Problemas del Desarrollo*, 48(191), pp. 133-159. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.rpd.2017.11.007>.
- MONCADA, J. (2008): “La Universidad: Un acercamiento histórico-filosófico”, *Ideas y valores*, pp. 131-148.
- MORA JOJOA, D. C. (2018): “Evaluación de las oficinas regionales de transferencia tecnológica - ORTT en Colombia como mecanismos para acelerar la transferencia de conocimiento entre universidad y empresa”, en C. CHÁVEZ RODRÍGUEZ y C. GARRIDO NOGUERA (coords.): *La vinculación universidad-empresa para el desarrollo integral con impacto social*, Ciudad de México, REDUE-ALCUE, UDUAL, pp. 379-398.
- MORERO, H. (2017): “The role of public policies in promoting innovations and innovation complementarities in developing countries: The case of Argentinian software industry”, en A. TSVETKOVA, J. SCHMUTZLER, M. SUÁREZ y A. FAGGIAN (eds.): *Innovation in Developing and Transition Countries*, Reino Unido, Edward Elgar Publishers.
- NATERA, J. M. (2015): “The dynamicks of national innovation systems: an empirical approach to economic growth and development”, *Innovation and Development*, 5(1), pp. 169-172.
- (2019): “Tiempo y conocimiento: la vinculación en la dinámica de los procesos de innovación de las empresas mexicanas”, en G. DUTRÉNIT (ed.): *Vinculación academia-empresa e Innovación en México*, ANUIES (en prensa).
- NATERA, J. M.; ROJAS-RAJS, S.; DUTRÉNIT, G. y VERA-CRUZ, A. O. (2019): “National health problems and useful knowledge: lessons from public funding of diabetes research in Mexico”, *Innovation and Development*, pp. 1-20. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/2157930X.2019.1567906>.
- NELSON, R. R. (1993): *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*, Nueva York, Oxford University Press.
- NELSON, R. R. y WINTER, S. G. (2002): “Evolutionary Theorizing in Economics”, *The Journal of Economic Perspectives*, 16 (2), 23-46. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2696495>.
- OCTS-OEI y RICYT (2017): *Manual Iberoamericano de indicadores de vinculación de la universidad con el entorno-Manual de Valencia*, Valencia, OCTS-OEI.

- OEI (2006): *Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura*. Disponible en: <http://www.oei.es/historico/salactsi/eic.htm> (consultado el 12 de abril de 2017).
- PERKMANN, M.; TARTARIK, V.; MCKELVEYB, M.; AUTIOA, E. y BROSTRÖMC, A. P. (2013): “Academic engagement and commercialisation: A review of the literature on university-industry relations”, *Research Policy*, 42, pp. 423-444.
- PERROTA, D. (2019): “Reconocimiento de Títulos Universitarios en el Mercosur”, *Análisis Carolina*, nº 10, Madrid, Fundación Carolina.
- PINEDA, K.; MORALES, M. y ORTIZ, M. (2011): “Modelos y mecanismos de interacción Universidad-Empresa-Estado: retos para las universidades colombianas”, *Equidad y Desarrollo*, pp. 41-67.
- PLEWA, C.; KORFF, N.; JOHNSON, C.; MACPHERSON, G.; BAAKEN, T. y CAMILLE, G. (2013): “The evolution of university-industry linkages: A framework”, *Journal of Engineering and Technology Management*, 30, pp. 21-44. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.jengtecman.2012.11.005>.
- PONCE-JARAMILLO, I. y GÜEMES-CASTORENA, D. (2017): “Factores clave en la vinculación de la Triple Hélice: Matriz del Estado del Arte”, *XVII Congreso Latino-Iberoamericano de gestión tecnológica ALTEC*, Ciudad de México.
- PONTÓN-SILVA, J.; SÁNCHEZ-SALAZAR, E. y BOTERO-OSPINA, M. (2019): *Technology Transfer Policy in Colombia-Recent developments: Case study contribution to the OECD TIP Knowledge transfer and policies Project*, París, OCDE.
- PORTA, F. y LUGONES, G. (eds.) (2011): *Investigación Científica e Innovación Tecnológica en Argentina. Impacto de los fondos de promoción BID-MINCYT*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- QUEVEDO FLÓREZ, J. A. (2013): “La relación Universidad-Empresa en las relaciones Unión Europea-América Latina y el Caribe: Una variable necesaria para el desarrollo económico y social birregional”, *InterNaciones* (5), pp. 37-50.
- QUIÑONES, A. y TEZANOS, S. (2015): “CYTED: ¿Una apuesta progresiva por la financiación de la ciencia y la tecnología en Iberoamérica?”, *Revista CTES* (29), pp. 191-210.
- RODRÍGUEZ, G. (2014): “La cooperación iberoamericana en ciencia y tecnología: explorando el caso del programa CYTED en Colombia”, *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 1(2), pp. 91-124.
- RUIZ CASTAÑEDA, W. L.; RAMÍREZ, S. Q. y VELÁSQUEZ, J. R. (2016): *Impacto de los Intermediarios en los Sistemas de Innovación*, 11(2), pp. 130-138.
- SAAVEDRA, M. (2009): “Problemática y desafíos actuales de la vinculación universidad empresa: el caso mexicano”, *Actualidad Contable Faces*, 12(19), pp. 100-119.

- 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.
- SÁNCHEZ, D.; CLAES, B. y THEODORAKOPOULOS, N. (2016): “Transferring intermediate technologies to rural enterprises in developing economies: a conceptual framework”, *Prometheus*, 34(2), pp. 173-170.
- SCHOFIELD, T. (2013): “Critical Success Factors for Knowledge Transfer Collaborations between University and Industry”, *The Journal of Research Administration*, 44(3), pp. 38-56.
- SUTZ, J. (2000): “The university–industry–government relations in Latin America”, *Research policy* (29), pp. 279-290.
- THEODORAKOPOULOS, N.; SÁNCHEZ, D. y BENNETT, D. (2012): “Transferring technology from university to rural industry within a developing economy context: The case for nurturing communities of practice”, *Technovation* (32), pp. 550-559.
- THOMAS, H.; DAVYT, A.; GOMES, E. y DAGNINO, R. (1996): “Racionalidades de la interacción Universidad-Empresa en América Latina (1955-1995)”, *Educación Superior y Sociedad*, pp. 83-110.
- VACAREZZA, L. (2011): “Ciencia, Tecnología y Sociedad: El estado de la cuestión en América Latina”, *Ciencia y Tecnología Social*, 1(1), pp. 42-64.
- VEGA JURADO, J.; FERNÁNDEZ DE LUCIO, I. y HUANCA LÓPEZ, R. (2007): “La Relación Universidad-Empresa en América Latina: ¿Apropiación Incorrecta de Modelos Foráneos?”, *Journal of Technology Management and Innovation*, 2(3), pp. 97-109.
- (2008): “University-Industry Relations in Bolivia: Implications for University Transformations in Latin America”, *Higher Education*, 56(2), pp. 205-220.
- VEGA JURADO, J.; MANJARRES HENRÍQUEZ, L.; CASTRO MARTÍNEZ, E. y FERNÁNDEZ DE LUCIO, I. (2011): “Las relaciones Universidad-Empresa: Tendencias y desafíos en el marco del Espacio Iberoamericano del Conocimiento”, *Revista Iberoamericana de Educación* (57), pp. 109-124.
- VIOTTI, E. B. (2002): “National Learning Systems: A new approach on technological change in late industrializing economies and evidences from the cases of Brazil and South Korea”, *Technological Forecasting and Social Change* (69), pp. 653-680.

Anexo

Tabla A1. Grupos participantes y acciones CYTED coordinadas por cada país (2005-2014)

País	Área 1. Agroalimentación		Área 2. Salud		Área 3. Promoción del Desarrollo Industrial		Área 4. Desarrollo Sostenible		Área 5. TIC		Área 6. Ciencia y Sociedad		Área 7. Energía		Total Acciones coordinadas por el país
	Grupos participantes	Acciones coordinadas	Grupos participantes	Acciones coordinadas	Grupos participantes	Acciones coordinadas	Grupos participantes	Acciones coordinadas	Grupos participantes	Acciones coordinadas	Grupos participantes	Acciones coordinadas	Grupos participantes	Acciones coordinadas	
Argentina	77	4	53	2	77	4	77	4	51	5	39	4	44	2	25
Bolivia	14	1	7		12	1	17		2		9		11		2
Brasil	83	4	69	4	67	5	53	3	55	2	31	2	41	1	21
Chile	51	2	27		42	1	41	3	26	1	23	1	28	2	10
Colombia	30	1	29	4	54	3	46	1	44	1	22	2	24	1	13
Costa Rica	14	1	13	2	8		24	1	7		8		7		4
Cuba	33	1	16	3	21	1	45	7	28	1	21	4	24	3	20
Ecuador	19		17		14	1	23		13		12		10		1
El Salvador	2		5		4	1	5		1		2		5		1
España	131	13	75	13	97	14	101	15	107	19	33	6	64	8	88
Guatemala	4		5		4		23		4		6		5		0
Honduras	8	1	4		4		6		0		2		3		1
México	52	5	29	2	49	1	49	1	28		28	5	21	1	15
Nicaragua	3		3		1		10	1	1		2		3		1
Panamá	2		6		3		11		5		1		3		0
Paraguay	1		7		2		7		5		3		7		0
Perú	20		17		20	1	31	1	14	1	13		15		2
Portugal	31	1	23	1	43	2	17	1	21		9	1	23	2	8
República Dominicana	2		1		4		7		1		1		5	1	1
Uruguay	51	2	19	4	24	1	19	1	18		17	1	3		9
Venezuela	13		27		22		20		11		10	1	13		1
Total	641	36	452	35	572	36	632	38	442	30	292	27	359	21	223

Fuente: Elaboración propia a partir de CYTED, 2015.

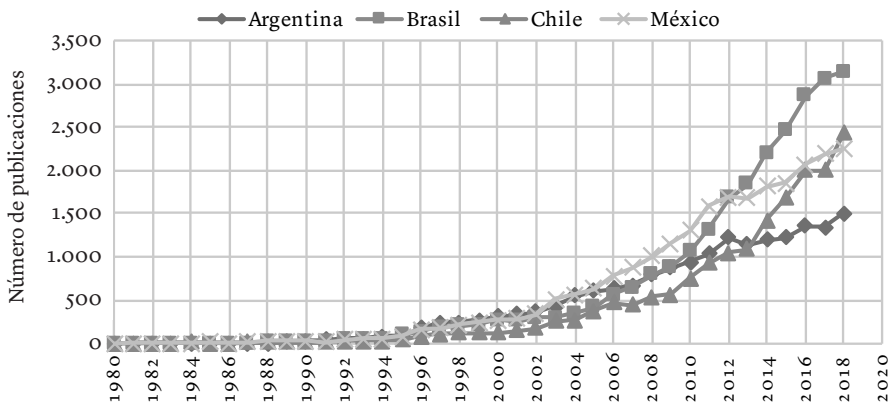
Tabla A2. Participación de países iberoamericanos en proyectos financiados por ERANet-LAC 2014-2017

Área	Bioeconomía =13		TIC = 6		Salud =25		Energía = 8		Biodiversidad =12		Total proyectos: 64	
	Participación	Coordinación	Participación	Coordinación	Participación	Coordinación	Participación	Coordinación	Participación	Coordinación	Total Participación	Total Coordinación
Argentina	7	1	1		11	2	3		6	1	28	4
Bolivia			1		1				1		3	0
Brasil	4	1	3	1	10	1			1		18	2
Chile	5		3	1	9	3	4		4		25	4
Colombia	7				1				1		9	0
Costa Rica					1		1		1		3	0
Cuba			2		1						3	0
Ecuador	1		1		2				1		5	0
El Salvador											0	0
España	3	2			12	3	7	5	4	1	26	11
Guatemala									1		1	0
Honduras											0	0
México	1		2				3	1			6	1
Nicaragua											0	0
Panamá	2		1		2				1		6	0
Paraguay											0	0
Perú	3		1		10	4	1		7		22	4
Portugal	4	2			2		2				8	2
República Dominicana	1		2		4		4		1		12	0
Uruguay	2		2		4		2		3		13	0
Venezuela											0	0
Total	40	6	19	1	70	13	27	6	32	2	188	28

Fuente: Elaboración propia a partir de: <https://www.eucelac-platform.eu/statisti>.

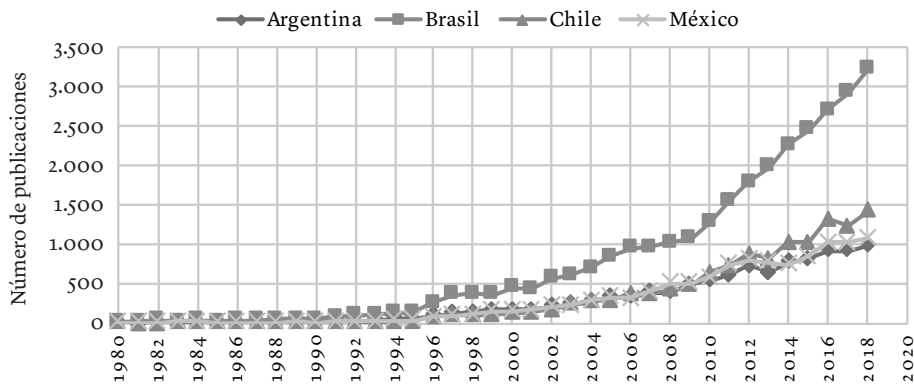
Gráficos A1. Copublicaciones científicas entre países de la UE y países de ALC

Copublicaciones entre España y Argentina, Brasil, Chile o México (1980-2018)



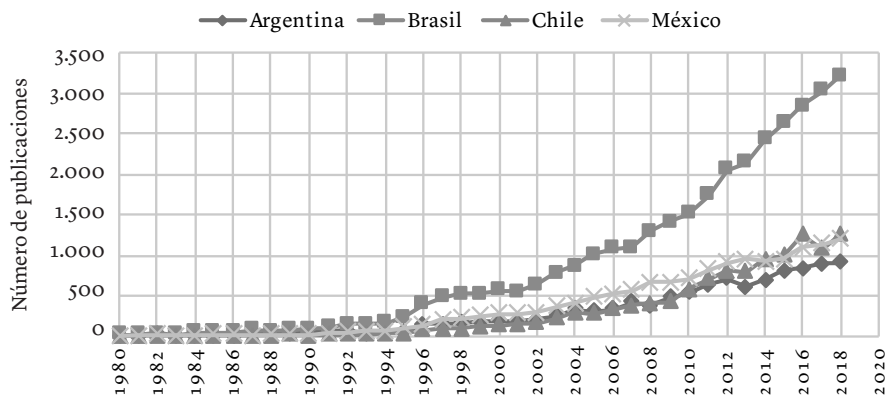
Fuente: Elaboración propia a partir de Scopus, 2019.

Copublicaciones entre Alemania y Argentina, Brasil, Chile o México (1980-2018)



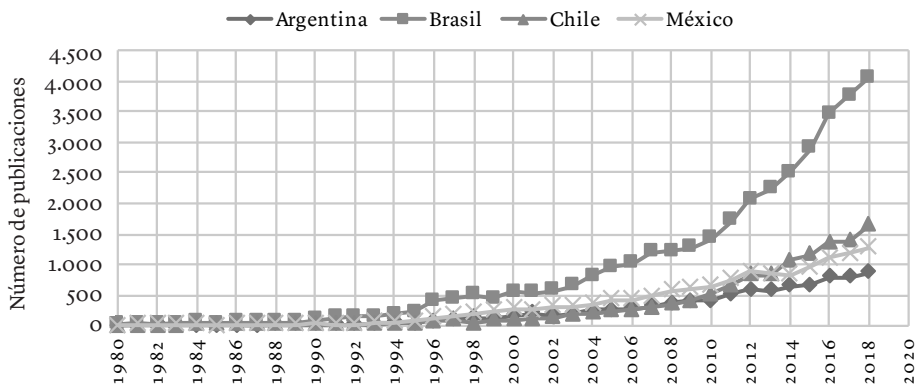
Fuente: Elaboración propia a partir de Scopus, 2019.

Copublicaciones entre Francia y Argentina, Brasil, Chile o México (1980-2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de Scopus, 2019.

Copublicaciones entre Reino Unido y Argentina, Brasil, Chile o México (1980-2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de Scopus, 2019.

Parte II.
**Políticas de cooperación en Iberoamérica
y Agenda 2030**

8. La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina

Políticas de cooperación en una región de “desarrollo en transición”

José Antonio Sanahuja

Director de la Fundación Carolina

Érika Ruiz

Internacionalista y experta en relaciones América Latina-Unión Europea

1. Introducción¹

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

La política de cooperación de la Unión Europea (UE), al igual que sus relaciones con el resto del mundo, han de asumir ese desafío y establecer nuevas modalidades de cooperación internacional para el desarrollo que escapen de los paradigmas tradicionales de la cooperación Norte-Sur y la provisión de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y, en su lugar, avancen hacia nuevas formas

¹ Este capítulo incorpora elementos de un documento interno anterior que elaboró José Antonio Sanahuja para la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Los autores agradecen los comentarios, observaciones y aportes de Rebeca Grynspan, María Salvadora Ortiz, Tobias Jung, Iosu Irribarren y Teresa Barba. Este texto no refleja posición institucional alguna y solo los autores son los responsables de su contenido.

de asociación multiactor y multinivel, en las que estén implicados todos en función de sus capacidades y necesidades específicas, con el fin de cumplir con el objetivo de la Agenda 2030 de no dejar a nadie atrás. Ese proceso de revisión y adaptación comenzó con la adopción, en 2017, del nuevo Consenso Europeo de Desarrollo (CED), titulado “Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro”. Posteriormente, en mayo de 2018, la Comisión Europea presentó su propuesta para la financiación de la actuación exterior de la UE como parte del Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027 y sus instrumentos financieros, cuya negociación seguía abierta a inicios de 2020.

Estos cambios pretenden dotar a la UE de los recursos y herramientas necesarios para conciliar sus valores e intereses ante un escenario más complejo, disputado e interconectado y, al tiempo, contribuir a una cooperación eficaz para alcanzar los ODS de la Agenda 2030. Este texto examina ese proceso de reforma a partir de las características diferenciadas de los países relativamente más avanzados de América Latina, más allá de clasificaciones de renta, y, en particular, su situación de “desarrollo en transición”².

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

² El “desarrollo en transición” se considera un nuevo paradigma de la cooperación internacional para el desarrollo, que reconoce que “el desarrollo es un proceso continuo, entiende que todos los países —cualquiera [que] sea su nivel de ingresos— enfrentan retos vinculados al desarrollo, reconoce los beneficios de las medidas multidimensionales, considera oportunas las estrategias nacionales diseñadas a medida y orienta la agenda multilateral hacia la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Además, apoya el fortalecimiento de las estructuras de gobernanza multilateral, en particular mediante la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, y amplía las herramientas de la cooperación más allá de los instrumentos financieros para incluir, por ejemplo, el intercambio de conocimientos, el desarrollo de capacidades y la transferencia de tecnología” (CEPAL/OCDE, 2018: 5).

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

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

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

El CED es el instrumento para dar respuesta a las exigencias de la complementariedad y coordinación establecidas en el TFUE en el plano de la visión general y la estrategia global de desarrollo de la UE. En particular, pretende dotar a esa política de desarrollo “a 29” de una “visión compartida y una orientación comunes” (punto 11, p. 7) que contribuyan a “actuar unidos en el marco de la UE”. Por eso, es aplicable tanto a la política de la UE como a las de los Es-

tados miembros. A diferencia de otros textos o actos jurídicos de la UE, adopta la forma de declaración conjunta de la Comisión, el Parlamento Europeo (PE) y los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo. Esto implica que, al tratarse de una declaración política, no genera obligaciones jurídicas directas y por eso se le denominó “Consenso Europeo”.

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

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

2.1. *Qué no es y qué no incluye el Consenso Europeo de Desarrollo*

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

y el mecanismo extrapresupuestario que la respalda: el Fondo Europeo de Desarrollo (FED).

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

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

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

Una de las novedades más importantes del ICD en el periodo 2014-2020 fue la introducción del principio de “diferenciación”³. Con la aprobación del Programa para el Cambio (Comisión Europea, 2011a), “diferenciación” significó que la ayuda de la UE se orientaría hacia un número más reducido de prioridades políticas y geográficas (Cuadro 2), así como hacia los países más pobres y los llamados “Estados frágiles”; el papel otorgado a los países emergentes fue el de posibles socios frente a desafíos globales y no el de receptores de AOD clásica. Conforme a esas prioridades, a los países de renta media alta (PRMA), no sin polémica, se les “graduó” como receptores de la ayuda bilateral de la UE basada en subvenciones,⁴ aunque seguirían recibiendo fondos de la cooperación

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

⁴ A efectos de la cooperación de la UE, en América Latina son miembros del Grupo ACP Guyana, Haití, República Dominicana y Surinam.

CUADRO 1. Instrumentos financieros de la acción exterior de la UE
(MFP 2014-2020, cifras corrientes de 2012)

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

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

CUADRO 2. Programa para el Cambio. Prioridades políticas

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

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

regional y temática⁵. Sin embargo, a raíz de las negociaciones con el Consejo y el PE, varios países de renta media (PRM) —en América Latina, Cuba, Colombia, Ecuador y Perú— siguen recibiendo cooperación bilateral del ICD, de forma transitoria, hasta 2020⁶.

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

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

- La adopción de nuevas metas y acuerdos globales de desarrollo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, y la Agenda de Acción de Addis Abeba.

⁵ En este texto, el término “graduación” se utiliza para referirse al momento en el que a un país deja de considerársele elegible como receptor de ayuda una vez que alcanza un determinado nivel de renta per cápita. La UE, los bancos de desarrollo y algunos donantes bilaterales tienen sus propios criterios de graduación, pero es en el seno del CAD de la OCDE donde se establece, con alcance general, cuándo se gradúa a un país y, en consecuencia, los recursos que recibe ya no son computables como AOD. Para un examen detallado de esta cuestión, véase Sanahuja *et al.* 2015, pp. 40-47.

⁶ La propuesta inicial de la Comisión “graduaba” a 17 PRMA (Argentina, Brasil, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Irán, Kazajstán, Malasia, Maldivas, México, Panamá, Perú, Tailandia, Uruguay y Venezuela) y 2 países de renta media-baja cuyo PIB es mayor que el 1% del PIB global (India e Indonesia).

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

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

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

La Comisión Europea realizó un amplio ejercicio de consulta externa (Comisión Europea, 2016a) y de evaluación de resultados (Comisión Europea, 2016b) para preparar la primera versión del nuevo CED en noviembre de 2016 (Comisión Eu-

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

2.3. Aportes y alcance del nuevo Consenso Europeo de Desarrollo

El CED incluye compromisos en tres grandes ámbitos de actuación:

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

Por otro lado, el CED parte de las interrelaciones de los distintos ODS y se centra en los ámbitos de actuación que pueden generar sinergias y cumplir varios ob-

jetivos de forma simultánea y coherente, con mayor potencial transformador. Esos elementos son:

- *Juventud*: Enfocarse en las necesidades específicas de los jóvenes, con los objetivos de multiplicar el empleo de calidad y las oportunidades de emprendimiento, así como ampliar sus competencias y el acceso a los servicios y tecnologías digitales, además de reforzar sus derechos y promover su empoderamiento.
- *Igualdad de género*. Integrar la perspectiva de género de manera sistemática y transversal, hasta lograr una auténtica igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas.
- *Movilidad y migración*. Atender las causas profundas de la migración irregular y del desplazamiento en todos sus aspectos. La migración se define como elemento clave del diálogo político exterior de la UE.
- *Energía sostenible y cambio climático*. Perseguir tres objetivos interrelacionados: mejor acceso a la energía, aumentar la eficiencia energética y la generación de energías renovables y contribuir a la lucha contra el cambio climático conforme al Acuerdo de París.
- *Buena gobernanza, democracia, Estado de derecho y derechos humanos*. Conforme al ODS 16, la UE y sus Estados miembros deben promover instituciones transparentes y que rindan cuentas, apoyar medidas para atajar la corrupción y fomentar la toma de decisiones participativa y el acceso del público a la información. Promover la independencia del poder judicial y una justicia equitativa.
- *Inversiones y comercio*. Impulsar las inversiones que combinen la financiación pública con la privada (*blending*⁷), la asistencia técnica y medidas que contribuyan a mejorar la gobernanza económica y la colaboración con el sector pri-

⁷ El *blending* o financiación combinada alude a la combinación de donaciones de la UE y préstamos de entidades financieras multilaterales y bilaterales, generalmente destinada a proyectos de inversión cuya escala impide que las asuma la ayuda oficial. El elemento de donación permite asumir costes no financiados vía crédito, con lo que se reducen riesgos y/o se aseguran la viabilidad y la rentabilidad de la operación, lo que permite apalancar recursos adicionales.

vado. La UE también usa su política comercial para que los países en desarrollo se beneficien de los frutos de la globalización, como el crecimiento inclusivo.

- *Mobilización y uso de los recursos nacionales.* De conformidad con la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre financiación al desarrollo, impulsar la movilización y el uso efectivo y eficaz de los recursos, en particular mediante iniciativas como “recaudar más, gastar mejor”. Atacar el fraude y la evasión fiscales y los flujos financieros ilícitos, y mejorar la eficiencia, la eficacia y la equidad de los sistemas fiscales y de financiación de la protección social.

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

2.4. El CED y la Agenda 2030: significado y alcance

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

Como jugador internacional, hay que recordar que la UE ha tenido un papel proactivo y de liderazgo en las negociaciones que dieron lugar a esa Agenda, al defender una propuesta integral, ambiciosa y transformadora, en consonancia con el mandato que suponen los principios y objetivos que rigen la acción exterior de la UE, según el TUE. Como modelo de política, hay una convergencia visible entre la Agenda 2030 y el imperativo social europeo y su compromiso con una globalización justa, regida por reglas multilaterales, que trata de combinar la economía de mercado y el libre comercio con sociedades abiertas y estándares avanzados de cohesión social. Es importante recordar que la Agenda 2030 redefine el desarrollo humano sostenible como un desafío universal, que también interpela al desarrollo social y a las pautas de producción y consumo in-

sostenibles de los países ricos y de la propia UE. Por consiguiente, no es solo una agenda Norte-Sur centrada en las políticas tradicionales de ayuda. Como señala la EUGS (Unión Europea, 2016: 39), la implementación de los ODS deberá generar mayor coherencia entre las dimensiones interior y exterior de las políticas y los instrumentos financieros de la UE, y una actuación más coordinada entre los diferentes servicios de la Comisión, otras instituciones de la UE y sus Estados miembros. Por eso, la Agenda 2030 afecta al conjunto de las políticas de la UE y no solo a su dimensión exterior, y pone en juego su ascendiente, legitimidad y credibilidad.

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

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

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

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

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

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

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

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

Frente a la Agenda 2030, la UE ha renovado ese compromiso, que no puede diferirse más. Sin embargo, ante los ingentes requerimientos de inversión del mundo en desarrollo, la ayuda no sería suficiente incluso si el conjunto de la UE alcanzara el tantas veces postergado 0,7%. El CED, a partir de la Agenda de Addis Abeba de julio de 2015, propuso movilizar más recursos: públicos y privados, internos y externos. En el plano interno, supone reforzar los sistemas fiscales nacionales y la inversión pública, hacer frente a la corrupción y al desvío de recursos que suponen los flujos ilícitos, e incentivar la inversión privada. En el plano externo, para movilizar más inversión privada, se propuso un ambicioso Plan Europeo de Inversiones Exteriores (PEIE), vinculado al Plan Juncker, para la UE (Comisión Europea, 2016d). Como se verá *infra*, este se ha sumado a las propuestas del nuevo MFP 2021-2027, pero aún no hay suficiente claridad con respecto a su necesario alineamiento con las metas nacionales y globales de desarrollo.

Para los propósitos de este análisis, que pretende examinar la política de cooperación de la UE a la luz de sus relaciones con América Latina y el Caribe, cabe destacar que, en este ámbito, el CED también plantea la importancia de generar “nuevas asociaciones de desarrollo”, adaptadas a las necesidades particulares de cada país, con lo que se deja atrás el planteamiento reduccionista del Programa para el Cambio por el que los PRMA eran “graduados” como receptores de ayuda bilateral y como beneficiarios de preferencias comerciales⁸.

⁸ En octubre de 2012, se aprobó una nueva regulación del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), principal mecanismo de acceso preferencial para países en desarrollo, que entró en vigor el 1 de enero de 2014. Con el objeto de concentrar sus beneficios en los países “con mayor necesidad”, se

Si la Agenda 2030 es universal y no solo un asunto de países pobres, parece poco coherente que la Unión se incapacite a sí misma para cooperar con estos países y apoyarles en la medida que son actores clave para la búsqueda de soluciones a retos compartidos (por ejemplo el cambio climático) y que también empiezan a ser oferentes de cooperación Sur-Sur y posibles socios de la cooperación triangular. Pero, como se detalla más adelante, el CED es ambiguo en este ámbito, como reflejo de un debate aún no resuelto en el que algunos Estados miembros —en particular, el Reino Unido, Países Bajos y otros del grupo denominado *Nordic plus*— y parte de los servicios de la Comisión siguen anclados en una visión Norte-Sur clásica de la ayuda y se han mostrado reacios a buscar fórmulas innovadoras de cooperación con esos países —incluida la cooperación triangular, que la Comisión asumió mucho más tarde que los Estados miembros—, que estén más adaptadas tanto a sus mayores capacidades como a sus agendas de desarrollo particulares.

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

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

En aras de fortalecer la capacidad de respuesta de la UE, la EUGS aboga por cambios de gran calado en la diplomacia, la política de seguridad y defensa, y la política de desarrollo de la UE. En relación con esta última, señaló expresamente que los ciclos y criterios de programación actuales, que pueden ser lógicos en términos de desarrollo, se consideran demasiado rígidos y prolongados

graduó como beneficiarios del SPG a los PRMA. Significativamente, el listado de los países graduados del SPG no coincide con el que estableció el nuevo ICD con el Programa para el Cambio.

desde una perspectiva de seguridad, por lo que limitan “el uso oportuno del apoyo de la UE” y pueden reducir su visibilidad e impacto (Unión Europea, 2016: 18). Por eso se plantea la necesidad de tener mayor flexibilidad para dar respuesta a crisis, lo que ahora no se permite en los instrumentos financieros para el desarrollo o la vecindad. Asimismo, se propone la reducción del número de instrumentos financieros, con el fin de aumentar la coherencia y la flexibilidad del conjunto de la acción exterior de la UE.

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

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

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

El nuevo MFP se está negociando en un momento muy distinto al del periodo 2014-2020, tanto en términos del escenario europeo como del internacio-

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

En ese escenario, las elecciones europeas celebradas a finales de mayo de 2019 han dado lugar a un Parlamento más fragmentado, pero no totalmente transformado (Sherriff *et al.*, 2019). En ese sentido, no se esperan cambios radicales en la política de desarrollo de la UE provenientes del PE; seguirá siendo una guía válida el nuevo CED. Sin embargo, sí puede haber algunos cambios de matiz y de peso relativo en algunas prioridades temáticas, en función del *brexit* de la presidencia del PE y de la composición de los comités pertinentes. Seguirán presentes las preocupaciones del sector privado y los asuntos de migración y seguridad, que tendrán el respaldo de la ultraderecha (Marshall y Klingebiel, 2019). No obstante, el avance de los Verdes puede contribuir a poner más énfasis en el combate al cambio climático y la protección de la biodiversidad. Finalmente, también influirá la conformación y orientación de la Comisión Europea y del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) en el próximo periodo.

3.1. Los instrumentos financieros: simplificación, coherencia y flexibilidad

Como paso previo a la definición de los recursos y los instrumentos financieros para la acción exterior en el nuevo ciclo 2021-2027, la Comisión Europea presentó a finales de 2017 las conclusiones de la evaluación de los instrumentos fi-

nancieros del período presupuestario anterior (2014-2020), incluido el ICD. Dicha evaluación se centró en cuatro aspectos: pertinencia y capacidad de producir resultados, capacidad de respuesta, consistencia, y valor agregado (Bossuyt, 2017). A ella le ha seguido un estudio de implementación del PE (Ioannides, 2018). Las principales conclusiones de ambos ejercicios son:

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

para los valores de la UE, en particular los que supone la securitización de la cooperación y el mayor uso de la ayuda al desarrollo para frenar los flujos migratorios o promover la estabilidad en su vecindad.

En ese marco, el reclamo de “flexibilidad” no responde a razones técnicas o de gestión, sino de naturaleza política. Para los responsables de la política exterior de la UE en el SEAE, significa mayor acceso y discrecionalidad en el uso de los fondos que gestiona la Dirección General de Desarrollo (DEVCO), para hacer frente a imperativos de política exterior de corto plazo que, a su vez, afectan a la agenda política interna, como las crisis migratorias (Sanahuja, 2018: 10). Por otra parte, en las Delegaciones de la UE en el mundo se reclama más flexibilidad para responder a escenarios cambiantes, con mayor autonomía respecto de Bruselas. En el caso de los Estados miembros, estos entienden “flexibilidad” en términos de mayor influencia y poder de decisión sobre los fondos, de manera que se alineen con sus propias agendas de política exterior. Finalmente, el sector privado quiere que la flexibilidad signifique tener un acceso más fácil a los fondos de la Comisión, y lo mismo se aplica para actores del ámbito de la seguridad y de la sociedad civil.

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

en la acción exterior y la cooperación al desarrollo de la UE, y a la asociación bi-regional tanto en sus objetivos de democracia y multilateralismo, como en el cumplimiento de la Agenda 2030.

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

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

La propuesta de gasto de la Comisión para el periodo 2021-2027 (European Commission, 2018) supone incrementar los fondos de los 1,087 billones de euros del MFP vigente (2014-2020) a 1,279 billones de euros para el ciclo 2021-2027, a precios corrientes, que suponen 1,134 billones en términos reales. Esa cifra, aunque muy abultada, es relativamente pequeña en comparación con el gasto público de los países miembros, pues equivale al 1,11% del PIB anual de la UE. Junto a la decisión sobre el monto total, que en parte está condicionada por el *brexit* y el resultado de las elecciones europeas de mayo de 2019, están pendientes aún decisiones finales sobre prioridades geográficas y temáticas que equivalen a miles de millones de euros. La propuesta de la Comisión Juncker no pudo aprobarse antes de la finalización de su mandato, y las negociaciones se retomaron a inicios de 2020 con una nueva propuesta de la presidencia finlandesa de la UE (Consejo de la UE, 2019b).

La Comisión ha transformado el rubro presupuestario IV (“Europa global”) en el VI (“La vecindad y el mundo”) y le ha dotado de mayor presupuesto, al prever 123.000 millones de euros en términos nominales (108.900 millones de euros en términos reales), más una partida extrapresupuestaria de unos 15.000 millones dedicada a un Fondo Europeo de Paz (FEP) y a la denominada Reserva para Ayudas de Emergencia (RAE), que se establece para hacer frente a situaciones no previstas, como la que se planteó en 2015 con la crisis de los refugiados sirios.

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

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

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

El aumento de los fondos, al menos en términos agregados, y su distribución parecen indicar que la acción exterior ha ganado peso, en la medida que, como plantea la EUGS, la UE ha tomado conciencia de las amenazas, oportunidades y desafíos, en algunos casos de naturaleza existencial, que plantea un escenario internacional más complejo y disputado. Pero el principal motor de este aumento no es tanto el desarrollo global como la urgencia que tiene la UE

de salvaguardar sus propios intereses en términos de inestabilidad, amenazas a la seguridad y cambios geopolíticos en su vecindad inmediata y en el mundo en general. En particular, la forma en que se ha planteado el Rubro VI refleja una necesidad de enfocarse en nuevas prioridades estratégicas, tanto geográficas (la vecindad europea, África y los Balcanes Occidentales) como temáticas (seguridad, migración, cambio climático y derechos humanos), en desmedro de regiones como América Latina y el Caribe y de temas como el apoyo a los PRM, con sus particulares características, a caballo entre pobreza y desarrollo.

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

Dentro del Rubro VI, “La vecindad y el mundo”, la Comisión ha propuesto el nuevo Instrumento para la Vecindad, el Desarrollo y la Cooperación Internacional (IVDCI). El IVDCI se configura como instrumento único al sustituir once de los instrumentos vigentes en el MFP 2014-2020, así como el FED (ver Cuadro 3), y se propone dotarlo con 89.200 millones de euros, lo que significa el 72% de los recursos del Rubro VI del MFP (ver Cuadro 4). En comparación con los instrumentos del período anterior a los cuales sustituye, el IVDCI representa un aumento de los fondos del 11% en términos reales, una vez descontado el efecto salida del Reino Unido para el conjunto de los recursos de la UE. La Comisión alega que contar con un único instrumento supone ventajas como simplificar la administración y la supervisión del gasto externo de la UE; mejorar la coherencia y complementariedad entre intervenciones temáticas y geográficas; reducir la fragmentación y el solapamiento entre programas, y aumentar la flexibilidad financiera para poder enfrentar de mejor manera retos no previstos.

El nuevo IVDCI se divide en tres pilares: i) programas geográficos; ii) programas temáticos, y iii) acciones de respuesta rápida. La mayor parte de los fondos se asignaría, según la propuesta de la Comisión Europea, a los programas geográficos (76% del total); un 8%, a los programas temáticos, que incluyen derechos humanos y democracia, apoyo a las organizaciones de la sociedad civil, paz y estabilidad, y retos mundiales. Entre el 4% y el 5% se asignaría a la respuesta rápida, que busca contribuir a la estabilidad y prevención de conflictos y fortalecer la resiliencia en los países socios. Finalmente, el 11% iría a un “colchón” para imprevistos o “retos y prioridades emergentes” (10.200 millones de euros), que se destinaría a asegurar una respuesta apropiada de la UE ante circunstancias imprevistas, como por ejemplo las relacionadas con la presión mi-

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

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

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

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

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

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

gratoria, y respaldar nuevas iniciativas internacionales o de la UE. No obstante, para este “colchón” aún no se han dado detalles sobre su implementación, gobernanza o rendición de cuentas.

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

El IVDCI, a diferencia del anterior ICD, no es un instrumento solo o principalmente dirigido a la cooperación al desarrollo y la lucha contra la pobreza o la Agenda 2030. Esas metas están presentes, pero se incluyen en el marco más amplio de la acción global y los objetivos e intereses de la UE, con lo que se busca responder a las lógicas distintas pero complementarias de la acción exterior que se derivan del TUE. De manera expresa, el artículo 3 de la propuesta de Reglamento del IVDCI establece tres objetivos fundamentales: i) apoyar y fomentar el diálogo y la cooperación con terceros países y regiones; ii) consolidar y apoyar la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos; apoyar a las organizaciones de la sociedad civil para impulsar la estabilidad y la paz, y enfrentar otros retos globales, incluidas la migración y la movilidad poblacional, y iii) responder rápidamente a situaciones de crisis, inestabilidad y conflicto; retos de resiliencia y vinculación de ayuda humanitaria y acciones para el desarrollo, así como necesidades y prioridades de política exterior (Comisión Europea, 2018). Como otros instrumentos, el IVDCI también deberá contribuir a objetivos de cambio climático y, en particular, a apoyar la dimensión externa del *European Green Deal*, propuesta por la Comisión von der Leyen (Comisión Europea, 2019: 18).

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

La Comisión también plantea como requisito que el 92% de los fondos del IVDCI sean computables como AOD según los criterios del CAD⁹ —el PE, con un enfoque más “desarrollista”, propone elevar esa proporción al 95% (European Parliament, 2019: 57)—, y un 25% deberá destinarse a combatir el cambio climático —proporción que se eleva al 45% en las enmiendas del PE (European Parliament, 2019: 32)—. En un escenario general de reducción en términos relativos de los fondos para América Latina, cabría señalar que el 8% restante no “dacable” abre la oportunidad de desarrollar acciones de cooperación con los países de América Latina y el Caribe “en transición” a los que se ha “graduado” como receptores de AOD.

En relación a los PRM de América Latina y el Caribe, hay que destacar que la propuesta del IVDCI se fundamenta en el reconocimiento expreso de los efectos negativos de la graduación aplicada con el Programa para el Cambio y el MFP 2014-2020, que deben subsanarse dado el carácter universal de la Agenda 2030. Como señala expresamente la Comisión, “[i]ntroducir el principio de graduación en ciertos instrumentos (por ejemplo, el Instrumento de Cooperación al Desarrollo o ICD) dejó una brecha en la capacidad de la UE para cooperar con países de renta media-alta mediante la cooperación bilateral. Dado que algunas situaciones en esos países pueden necesitar ese tipo de apoyo (por ejemplo, situaciones poscrisis), se constató que la UE debe encontrar formas de cooperación innovadoras, tal y como lo plantea el nuevo Consenso Europeo de Desarrollo, con países en desarrollo más avanzados y socios estratégicos, en

⁹ Lo que a veces se conoce como “dacabilidad” (*sic*).

línea con la cobertura universal de la Agenda 2030” (Comisión Europea, 2018: 6). En ese sentido, el IVDCI prevé que, ante situaciones de crisis y de vulnerabilidad, los países “graduados” puedan recibir ayuda por medio de programas horizontales, aunque se limitan a ámbitos como los derechos humanos y las acciones de estabilidad y paz, así como a las acciones de respuesta rápida.

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

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

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

En suma, aunque persisten algunas limitaciones para los PRMA y a los que se gradúe como receptores de AOD, la propuesta de la Comisión Europea para el nuevo marco presupuestario de la UE en general y el IVDCI en particular ganan en flexibilidad y abren posibilidades, aunque limitadas, para concretar el “compromiso innovador” y las “nuevas asociaciones”, diseñadas a medida de cada país, que demandan el nuevo CED y la Agenda 2030. Así, la política de desarrollo de la UE podría, de introducir los matices y acciones requeridas, responder mejor a la diversidad de realidades y necesidades de desarrollo de una región de desarrollo en transición, como América Latina y el Caribe. En parte,

eso dependerá de la nueva arquitectura de la financiación externa que prevé el IVDCI.

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

En la última década, la UE se dotó de una nueva arquitectura de financiación para el desarrollo para, más allá de la AOD, apalancar recursos adicionales de inversión en países socios a partir de los principios de eficiencia y adicionalidad. Desde la aprobación de la Agenda 2030 y de la Agenda de Acción de Addis Abeba, el interés de la UE en la movilización de mayores flujos de inversión hacia países en desarrollo tiene como objetivo expandir el alcance e impacto de su acción exterior y conseguir cumplir con los ODS. No obstante, a la multiplicación de las herramientas de financiación se ha sumado la falta de un marco institucional único. Junto a la Comisión actúan el Banco Europeo de Inversiones (BEI), con líneas financieras específicas extra-UE, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) y los bancos de desarrollo de los Estados miembros, de muy distinto alcance y naturaleza. Todo ello se ha traducido en fragmentación, solapamientos, vacíos, incoherencias que son bien conocidas (Gavas y Timmis, 2019; Consejo de la Unión Europea, 2019a).

Por eso, con motivo del inicio de negociaciones para el siguiente ciclo presupuestario, la Comisión Europea propuso una reconfiguración de su arquitectura de financiación al desarrollo por medio del FEDS+ para agrupar bajo un único “paraguas” toda la variedad de herramientas financieras existentes y así mejorar su eficacia y gestión, lo que además establecería una “ventanilla única” para atender a aquellos inversionistas que buscan el apoyo de la UE para llevar a cabo operaciones fuera de las fronteras europeas. Con ello, la Comisión Europea ya ha estimado que, en el marco del FEDS+, se podría movilizar hasta medio billón de euros de inversión adicional en el periodo 2021-2027.

Para ello, junto con los resultados de la evaluación de las herramientas de inversión de la UE de finales de 2019, se ha elaborado un informe independiente a cargo de un grupo de especialistas presidido por Thomas Wieser, que a finales de 2019 propuso tres grandes opciones, todas ellas con importantes dificultades para su implementación: a) transformar el BERD, agregándole las facilidades extra-UE del BEI, en un nuevo banco de desarrollo exterior de la UE; b) crear un nuevo banco de desarrollo con accionariado mixto, con la Comisión Europea, el BEI, el BERD y los Estados miembros como accionistas; y c) encomendar al BEI la creación de una filial para actividades extra-UE, en la que participe, de manera minoritaria,

junto con la Comisión, los Estados miembros, y los bancos nacionales de desarrollo. Cada una de estas opciones, además, tiene implicaciones importantes para los Estados miembros, ya que presentan importantes diferencias en cuanto a sus instituciones nacionales de financiación del desarrollo. Algunos países, en particular, ya cuentan con bancos de desarrollo muy asentados y con una notable capacidad crediticia para operaciones en el exterior, y otros podrían verse alentados a crear los suyos si en esa nueva arquitectura financiera común hay incentivos para ello, por ejemplo, a través de mecanismos de financiación combinada.

Quedan, en suma, aspectos por definir en esa nueva arquitectura, en particular respecto al acceso y uso de los recursos del IVDCI que implica cada una de esas tres propuestas. No obstante, en tanto que se resuelve que opción se impone —si es que finalmente se opta por seguir las recomendaciones del grupo independiente— se pueden exponer a partir de la propuesta de su reglamento algunos cambios destacados respecto al modelo anterior y su potencial y limitaciones en sus principales componentes: financiación combinada o *blending*, garantías, y cómo estos se relacionan con el Plan Europeo de Inversiones Exteriores (PEIE).

Respecto al *blending*, la UE ha sido pionera y promotora de esta modalidad innovadora de financiación del desarrollo. El fin último es apalancar inversión adicional en países socios mediante herramientas que reajusten la tasa de rentabilidad de dichas inversiones al asumir determinados costes y/o reducir riesgos que, sin esa intervención pública, serían inviables o muy costosas. En el ciclo presupuestario 2014-2020 la Comisión creó nueve instrumentos de *blending* de carácter regional, con recursos del ICD y del FED, con los que ha cubierto todo el rango geográfico de su cooperación al desarrollo. También hay iniciativas temáticas sobre agricultura y clima que usan el *blending*. Junto a la Comisión, la institución encargada de llevar a cabo estas operaciones es el BEI a partir del mandato para el préstamo en el exterior, que supone alrededor de un 10% de su cartera de préstamos (Alcaide, 2018). Según las estimaciones de la Comisión, el aporte de 3.400 millones de euros en subvenciones de la UE ha hecho posibles más de 380 proyectos que han apalancado aproximadamente 26.200 millones de euros en préstamos de las instituciones de financiación al desarrollo europeas, que, junto con otras fuentes de crédito, han supuesto inversiones por un valor estimado de 57.300 millones de euros en países socios¹⁰.

¹⁰ Las “facilidades de inversión” (*investment facilities*) que utilizan el *blending* son la Plataforma de Inversión para la Vecindad (PIV/IPN); la Plataforma de Inversión para África (PIA, IPA); el Fondo Fiduciario para Infraestructura UE-África (FFI-A/ITF-A); la Plataforma de Inversiones para los Balcanes Occidentales (MIBO/WBIF); la Facilidad de Inversión para Asia (FIA/AIF); la Facilidad de Inversión

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

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

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

para Asia Central (FIAC/IFCA); la Facilidad de Inversión para el Pacífico (FIP/PIF); la Facilidad de Inversión para el Caribe (FIC/CIF), y la Facilidad de Inversión para América Latina (MIAL/LAIF). El 65% de las operaciones corresponde a proyectos de escala nacional o subnacional y el 35%, a proyectos dirigidos a dos o más países. En el África subsahariana, es a la inversa. Existe, además, una facilidad temática.

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

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

La Comisión Juncker propuso en 2018 expandir el alcance y cobertura del PEIE. Se mantendría el esquema de los tres pilares, pero con un brazo financiero expandido. Como se mencionó, se trata del FEDS+, con una sola facilidad para financiación combinada con alcance mundial, y una nueva GAE con un “techo” de 60.000 millones de euros, que podrá aceptar contribuciones de los Estados miembros, terceros países y otros actores, bajo la dirección de la Comisión Europea. El FEDS+ subsumiría las anteriores facilidades de *blending* regionales, la garantía del BEI y el anterior FEDS, con lo que se crearía una única ventanilla para todos los inversionistas que busquen el apoyo de la UE. El FEDS+ es parte del IVDCI, y cada operación se financiaría con el sobre del programa geográfico correspondiente. Con respecto a esta nueva arquitectura financiera orientada al exterior, el Reglamento propuesto para establecer el IVDCI no especifica ni las cantidades ni las proporciones que se dedicarán a las distintas regiones, lo que implica entonces que el financiamiento combinado y las garantías podrían usarse más intensivamente en unas regiones que en otras.

Según Bilal (2019), el FEDS+ está concebido como un mecanismo flexible, pero le falta concreción en asuntos clave de la Agenda 2030 y el CED, tales como

los objetivos en materia de clima, la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, el enfoque de juventud, el equilibrio geográfico —¿seguirán teniendo un sesgo desfavorable a los países de menor renta? ¿Cuántos recursos se destinarán a regiones no prioritarias para los objetivos migratorios y de estabilidad que presiden la acción exterior de la UE, como América Latina y el Caribe?—, las acciones dirigidas a países frágiles, las reglas para dirimir conflictos inversor-Estado o para atender posibles problemas en materia fiscal.

3.5. La gobernanza del IVDCI y los modelos de gestión

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

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

Conforme el Tratado de Lisboa y el Acuerdo Interinstitucional de 2012, el SEAE y la Comisión Europea —a través de DEVCO, y de la Dirección de Vecindad o de Ampliación, según el caso— serían los responsables de la programación de los recursos del IVDCI. El SEAE es responsable de definir la visión estratégica y asegurar la coordinación de la acción exterior de la UE a partir de documentos marco estratégicos que expliciten los objetivos de la UE en una región o país determinado y aclarar cómo diferentes líneas de la acción exterior de la UE (clima, energía, mi-

gración, seguridad y desarrollo económico, por ejemplo) deben contribuir a alcanzarlos. Así se definirá el papel del IVDCI y de otros instrumentos. Dada su reciente creación, será la primera vez que el SEAE participe en la programación geográfica. Como resultado, es previsible que la actuación de la UE adopte una perspectiva más amplia de política exterior y no se limite a la agenda de desarrollo, como pudo ocurrir con ciclos anteriores de programación.

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

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

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

Dado que el monto de recursos destinado a la acción exterior es muy elevado, la gestión directa a cargo de la Comisión, las agencias y las Delegaciones de la UE ha ido perdiendo peso a favor de la gestión indirecta o delegada por medio de la administración del país beneficiario (vía el presupuesto o contribuciones a instituciones nacionales), de agencias y organismos internacionales (ONU, Banco Mundial, organismos de integración regional) o de instituciones europeas de desarrollo bilaterales o multilaterales acreditadas ante la Comisión Europea. Entre las entidades bilaterales con un papel destacado en el desarrollo de proyectos de gestión delegada están la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), el banco de desarrollo alemán (KfW), la agencia de cooperación alemana (GIZ), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), la cooperación belga (Enabel) o la agencia danesa (DANIDA), entre otras (Alcaide, 2018: 34). De nuevo, una cuestión decisiva en este ámbito será la conformación o no de un nuevo banco de desarrollo de la UE conforme a los modelos planteados por el grupo de alto nivel en su informe de finales de 2019, y a la forma en la que se vincule a las agencias de cooperación y los bancos de desarrollo de los Estados miembros (Consejo de la Unión Europea, 2019a).

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

3.6. Debates y perspectivas sobre el IVDCI

Tras meses de negociaciones, el 27 de marzo de 2019, el PE acordó su posición con respecto a la propuesta de presupuesto que hizo la Comisión en el ámbito de la acción exterior de la UE e hizo un llamado para contar con más fondos, reenfoarlos en los ODS, y reforzar el perfil de IVDCI como instrumento de de-

sarrollo, más que de acción exterior. En parte, el PE ha reaccionado a la presión de las ONG que habían manifestado su preocupación por el limitado énfasis del IVDCI en la Agenda 2030 y en la erradicación de la pobreza, ya que esta última no estaba prevista de manera expresa entre sus objetivos. Según las enmiendas que ha propuesto el PE, el primer objetivo del IVDCI debería ser “contribuir a alcanzar los compromisos y objetivos internacionales que la UE ha adquirido, en particular la Agenda 2030, los ODS y el Acuerdo de París”. Las organizaciones de la sociedad civil consideran que esta propuesta es lo mejor que podía obtenerse del PE ante la posibilidad de que las elecciones europeas de 2019 dejaran una cámara aún menos favorable a la cooperación al desarrollo.

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

En cuanto a los derechos humanos, la resolución del PE pide que se asuman como elementos transversales del IVDCI, con evaluaciones de impacto previas a la programación. Asimismo, pide un aumento de la asignación presupuestaria del programa correspondiente a cuanto menos 2.000 millones de euros. En el ámbito migratorio, la misma perspectiva sería aplicable según la propuesta de enmiendas del PE, y se reconoce como derecho humano el derecho de cada individuo a dejar su país de origen. De igual forma, el PE quiere que la asignación

de ayuda al desarrollo a terceros países no pueda condicionarse a la cooperación en la gestión de flujos migratorios.

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

En general, los Estados miembros apoyan una mayor integración de los distintos ámbitos de la acción exterior de la UE. Se espera que esto conecte de manera más estrecha la política exterior tradicional que promueve los intereses de la UE con la cooperación al desarrollo y la Agenda 2030. Algunos Estados miembros querían que la seguridad tuviera un lugar más central. Sin embargo, la preferencia por una acción exterior integrada de la UE no se traduce automáticamente en respaldo para el IVDCI. Algunos Estados miembros, como Hungría, Polonia y Francia, han manifestado su preocupación con respecto a combinar múltiples instrumentos en uno solo (Castillejo *et al.*, 2018b).

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

Como es sabido, España, si bien comparte la decisión de poner mayor énfasis en África, se opone a la reducción de la AOD para los PRM en América Latina, dada su relación con la región y la menor AOD que reciben estos países, y argumenta que la región podría ser un aliado para la provisión de bienes públi-

cos globales, para alcanzar la Agenda 2030 o para el fortalecimiento del multilateralismo. Esta diversidad de posiciones que aquí se describen a vuelo de pájaro subraya la magnitud del reto que implica llegar a un acuerdo para el Rubro VI. Por eso, es posible que en el segundo semestre de 2019 el acuerdo se logre en torno a una propuesta menos ambiciosa y más cercana al *statu quo*.

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

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

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

La programación de la UE en el periodo 2014-2020, aún en vigor, no ofrece indicaciones con respecto a cómo desarrollar estrategias de vinculación de largo plazo con los PRM y los países en desarrollo más avanzados. Como se ha indi-

cado, en realidad descartó la cooperación bilateral con estos países a partir de la graduación. El Instrumento de Asociación que se estableció en 2014 para mantener la vinculación con los países graduados tampoco ofrece pautas, pues es un instrumento con pocos recursos, y en lo referido a América Latina ha dado prioridad a programas de diplomacia pública que están muy alejados de las metas de la Agenda 2030.

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

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

Todo lo anterior, finalmente, estará supeditado a las cifras finalmente aprobadas dentro del MFP 2021-2027. Al consumarse el *brexit* el 31 de enero de 2020, ya con una UE de 27 miembros, un reajuste es inevitable. A ello se le suman las presiones de los países que integran el grupo de “los cinco frugales” (Austria, Dinamarca, Alemania, Países Bajos y Suecia), reacios a un aumento de los compromisos y al aumento de su contribución tras la salida del Reino Unido, y las que pretenden mantener el gasto en políticas internas (agricultura, cohesión) frente a la acción exterior. En diciembre de 2019 la presidencia finlandesa planteó una nueva propuesta (Consejo de la Unión Europea, 2019b) que reducía notablemente el alcance del MFP 2021-2027 con un “techo” financiero del 1,07% del PIB agregado de la UE-27, notablemente por debajo del 1,11% propuesto por la Comisión, o el 1,3% demandado por el Parlamento Europeo. Ello supone 1.087 billones de euros, respecto a los 1.134 inicialmente propuestos por la Co-

misión. El rubro VI “la vecindad y el mundo” descendería de 108.900 a 103.217 millones de euros, y el IVDCI experimentaría una mayor reducción, de 89.200 a 75.492 millones.

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

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

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

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

Ese periodo, además, supuso importantes cambios en las geografías del desarrollo, la pobreza y la desigualdad. Muchos países pobres ascendieron a la

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

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

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

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

En realidad, los umbrales que definen qué es “renta media” obscurecen, más que aclaran, la amplia variedad de situaciones de transición hacia el desarrollo que atraviesan los países situados entre esos umbrales de ingreso, en especial en América Latina y el Caribe. En esta región, el ascenso a la categoría de renta media —y de la renta media-baja a la renta media-alta— supone un reconocimiento del progreso, pero oculta problemas específicos. Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la CEPAL, ironizaba sobre el término “graduación” por ser paternalista y condescendiente, al señalar que en América Latina hay países que se “gradúan” con una educación incompleta y, sin embargo, tienen que enfrentarse a un sistema internacional desigual y asimétrico, en riqueza y poder, con serias carencias en su formación¹¹.

En ese tránsito, América Latina se enfrenta al riesgo de caer en una “trampa de ingreso medio” interconectada, y parece estar pagando el alto coste de no haber aprovechado la bonanza de exportación para mejorar la productividad, diversificar las economías y reformar las políticas públicas para impulsar el crecimiento, cambios todos que parecían más factibles en el periodo de bonanza exportadora. En particular, el informe *Latin American Economic Outlook* (LEO) 2019 (OECD/CAF/ECLAC/European Commission, 2019) identifica cuatro trampas de desarrollo o círculos viciosos relacionados con la productividad, la vulnerabilidad social, las instituciones y el medio ambiente. Para responder a estas trampas y, a la vez, mejorar los bienes públicos globales con el fin de reforzar las agendas nacionales, hay que utilizar la Agenda 2030 como marco de actuación para mejorar las capacidades internas y adoptar una nueva visión de la cooperación internacional como facilitadora de estos esfuerzos.

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

Hay que recordar que los avances sociales citados y el “ascenso” de estos países a la categoría de renta media-alta se ha producido más como efecto de un “súperciclo” de materias primas excepcional, que como resultado de un proceso de desarrollo regular y más equilibrado. Ese ciclo también ha aumentado

¹¹ Intervención oral de Alicia Bárcena en el seminario “Next Steps for Development in Transition”, que organizaron el Centro de Desarrollo de la OCDE, la CEPAL y la Dirección General de Desarrollo de la Comisión Europea en Bruselas, el 18 de mayo de 2017.

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

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

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

aumentar los niveles de productividad y dependen de empleos inestables y de baja calidad que no les permiten dejar de ser vulnerables.

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

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

La trampa institucional tiene que ver con que la expansión de la nueva clase media —hasta un 40% de la población latinoamericana entra en esa categoría— está vinculada con el aumento en las aspiraciones sociales de sus integrantes. Cabe señalar al respecto que ese ciclo exportador tampoco ha significado grandes avances en aspectos como la calidad de la acción de gobierno o de las políticas y las regulaciones públicas. Las instituciones, aunque han mejorado, no son capaces de mejorar la calidad de los marcos regulatorios y de responder a las crecientes demandas ciudadanas por mejores servicios y, en general, mejor gobernanza (Foxley y Sosso, 2011: 15). Como consecuencia de esto último, una buena parte de la clase media —como ya hizo la clase alta— abandona, o evita utilizar la educación, la salud y otros servicios públicos, y opta por aquéllos de mejor calidad que ofrece el mercado. No existe, entonces, incentivo alguno para pagar impuestos y, a cambio, exigir una mejora de dichos servicios. Eso genera desconfianza y baja satisfacción de la población con sus gobiernos y con

el funcionamiento de la democracia, y se debilita el “contrato social” básico que vincula a la ciudadanía y al Estado. La región, en suma, experimenta un amplio, aunque difuso, “malestar en la democracia”, según el cual esos grupos sociales han cuestionado las formas de gobierno tradicionales y han reclamado políticas públicas más eficientes, eficaces e inclusivas —en educación y salud, en seguridad ciudadana, en el transporte público o el acceso a la justicia—, así como menos corrupción y más transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas.

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

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

En materia de *prosperidad*, en América Latina el crecimiento de la productividad es lento, la estructura productiva está poco diversificada y tiene importantes rezagos tecnológicos. En buena medida, eso explica por qué, si bien los países latinoamericanos y caribeños muestran mejores entornos macroeconómicos en los últimos años, apenas contribuyen al crecimiento mundial (menos del 10% desde 1990).

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

En lo que respecta a la *paz* y las instituciones, hay avances en las capacidades institucionales, la transparencia y la buena gobernanza, así como mayor exigencia, particularmente de la nueva clase media, hacia las instituciones. Em-

pero, según encuestas de 2018 (Corporación Latinobarómetro, 2018), tres cuartas partes de los latinoamericanos tienen poca o nula confianza en su gobierno, lo cual pone en riesgo la legitimidad del Estado y, dada la corrupción imperante, los gobiernos son cada vez más incapaces de recaudar los suficientes fondos para mejorar los servicios de manera sostenible con el fin de lograr un crecimiento incluyente (Sanahuja, 2019).

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

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

En la enumeración de estos retos se ha de tener presente, finalmente, que la economía política internacional está en pleno proceso de transformación, en un escenario de crisis de la globalización y de tránsito hacia un nuevo modelo de organización global de la producción y de los flujos económicos. El surgimiento de nuevos actores internacionales, los efectos ambientales —devastadores, a veces— del crecimiento económico, la Cuarta Revolución Industrial —cambio tecnológico acelerado y robotización—, los cambios de fondo en los flujos globales de todo tipo —lícitos e ilícitos, comerciales y financieros, pero también migratorios— y el agravamiento de las desigualdades en buena parte de los países, entre otros factores, obligan a pensar en nuevos paradigmas políticos y económicos para hacer frente a los retos que suponen estos cambios.

Estas transformaciones y sus consecuencias son particularmente evidentes en América Latina y el Caribe, región cuyas vulnerabilidades internas se vuelven más profundas por su creciente interdependencia con el resto del mundo. En ese sentido, la región es, quizá, el mejor escenario para replantear la cooperación internacional si de verdad se quiere que nadie se quede atrás, como exige la Agenda 2030. Más aún, la UE es actor externo idóneo para hacerlo y, en el camino, afianzar su agenda de valores, tan mermada por la securitización de sus acciones exteriores en el último decenio.

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

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

Entre los PRM, donde se encuentra la mayor parte de América Latina y el Caribe, hay una evidente heterogeneidad de situaciones de desarrollo y no es menor la que se observa en los PRMA que a los que se ha “graduado” como receptores de AOD por parte de muchos donantes, incluida la UE. En 2018, por primera vez, dos países latinoamericanos (Chile y Uruguay) aparecieron como “graduados” en la lista del CAD como receptores de AOD por haberse mantenido en los tres años anteriores en el grupo de países de renta alta del Banco Mundial. En la revisión de la lista de receptores de ayuda del CAD prevista en 2020 otros dos países latinoamericanos (Argentina y Panamá) pueden convertirse en graduados si se mantienen hasta 2019 por encima del umbral de renta alta¹². Una vez graduados, la financiación concesional que reciban ya no podrá contabilizarse como AOD por parte de los donantes, lo que lógicamente supone un fuerte desincentivo para que, en lo sucesivo, se les otorgue. Debido a que el Reglamento del ICD vinculó la cooperación de la UE con la lista del CAD, eso

¹² Ver la información del CAD en: <http://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-standards/historyofdaclistsofrecipientcountries.htm>.

significa que estos países ya “graduados” de la cooperación bilateral de la UE también quedaron excluidos de la cooperación regional u horizontal prevista en el principal instrumento financiero de la UE en el periodo 2014-2020. Como se indicó, el diseño del IVDCI parte de la constatación de las carencias que este criterio ha supuesto, y su diseño abre la opción a que los países graduados puedan participar de ciertas modalidades de ayuda bilateral para situaciones de urgencia, o en materia de crédito e inversión por medio del FEDS+.

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

Por otro lado, la “graduación” revela una visión tradicional de la AOD, anclada todavía en la cooperación tradicional Norte-Sur, que ve la ayuda como fin en sí mismo, en tanto transferencia de recursos (Sanahuja, 2014). Pero la AOD puede ser un instrumento dentro de una “caja de herramientas” más amplia para otras fórmulas innovadoras de asociación para el desarrollo, con pautas de relación, vinculación (*engagement*) y apoyo más amplias en esas fases de desarrollo en transición. Puede y debe sustentar procesos de diálogo político; articular el intercambio de conocimiento experto, tecnologías y buenas prácticas —como ya hacen algunos programas europeos de cooperación horizontal, como

EUROsociAL+ y EUROCLIMA+, y puede ser una palanca de políticas (*leveraging*) y un catalizador para movilizar recursos adicionales, públicos y privados, aunque no tengan carácter concesional, como ya se está haciendo con instrumentos de financiación combinada. Por eso, al impacto negativo de la graduación en cuanto a financiación, hay que añadir los efectos en materia de transferencia de conocimientos, innovación, desincentivos a las políticas públicas, y pérdida de oportunidades para participar en iniciativas regionales y multilaterales (AGCI-PNUD, 2017: 50). En este escenario, la “graduación” que adoptó el Programa para el Cambio de la UE se ha cuestionado, al no prever necesidades y oportunidades de diálogo y cooperación con los PRM en ámbitos en los que la UE tiene mucho que aportar, como las energías renovables, las tecnologías ambientales, la ciencia, la educación superior y el fortalecimiento institucional, ámbitos todos que requieren una cooperación más avanzada que quedaría descartada con la paulatina extinción de la cooperación bilateral (Sahanuja *et al.*, 2015; Tezanos y Madruño, 2017; Di Ciommo y Sayós, 2018).

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

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

Una contribución para superar estos obstáculos podría ser, por ejemplo, que se incluyan en los nuevos instrumentos de medición (*Total Official Support for Sustainable Development* o TOSSD)¹³, o bien, en el establecimiento de una

¹³ La OCDE ha introducido un nuevo estándar para contabilizar los flujos de ayuda, el TOSSD, que pretende incluir flujos respaldados con recursos públicos, pero que no cumplen con los requisitos para contabilizarse como AOD, por ejemplo, flujos oficiales que tienen consecuencias para el desarrollo sin importar qué instrumentos financieros se utilicen para canalizarlos, su grado de concesionalidad o si provienen de vías bilaterales o multilaterales.

sección diferenciada de la lista del CAD para países en situación de desarrollo en transición. No puede alegarse, por parte del CAD o de los Estados miembros, que eso no es posible. Entre 1993 y 2005, la Lista del CAD ya tuvo dos partes diferenciadas: la Parte I, para países y territorios en desarrollo, clasificados por niveles de renta, y la Parte II, para países en transición, que agrupó temporalmente a países en transición del antiguo bloque del Este, que atravesaron un periodo de fuertes caídas de su renta per cápita, pero tenían una posición de partida evidentemente distinta a la de los países en desarrollo. Si en esa encrucijada histórica hubo voluntad política para ese cambio, en la que supone la Agenda 2030 podría haberla también.

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

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

la fase de diseño y programación de las acciones regionales y temáticas hacia América Latina y el Caribe, a lo largo de 2019 y 2020.

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

Ese reclamo también lo han formulado otros organismos internacionales como la CEPAL, que ha propuesto un enfoque de “brechas” de desarrollo, a partir de las metas de los ODS. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), en parte como reacción al criterio de “graduación” de la UE, de igual forma se pronunció a favor de revisar los criterios de renta en las políticas de cooperación¹⁴. En la tercera reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre desarrollo sostenible, que convocó la CEPAL en abril de 2019 para revisar el avance de la región en la Agenda 2030, se reiteró ese reclamo. En sus conclusiones se señaló que el criterio de renta “no está en consonancia con el alcance multidimensional del desarrollo sostenible”; se recordó la necesidad de atender las necesidades y retos de los países que superan o están próximos a superar el umbral de renta media-alta, y la persistencia de los problemas de acceso a financiamiento externo de los países de ingreso medio (CEPAL 2019b: puntos 7, 9 y 26).

Como alternativas, se han propuesto nuevos “conglomerados” de desarrollo basados en indicadores más diversos (Sumner y Tezanos, 2012; Tezanos 2019). Por ejemplo, un estudio de la Fundación EU-LAC (Sanahuja *et al.*, 2015) propuso la elaboración de “taxonomías ODS”, basadas en los cuatro grandes ámbitos de acción de esa Agenda, es decir, las “cinco P”: personas, planeta, prosperidad, paz y buen gobierno y partenariados. El fin es establecer criterios de clasificación o elegibilidad a partir de agrupamientos basados en la Agenda 2030 y sus dimensiones. En segundo lugar, el mismo estudio propuso agendas

¹⁴ Véase la Declaración Especial sobre la cooperación con Países de Renta Media, que se adoptó en Belén, Costa Rica, en enero de 2015, así como la Declaración Especial n° 18 sobre PRM, que se adoptó en Mitad del Mundo, Ecuador, en enero de 2016.

temáticas en las que puedan participar los países de América Latina y el Caribe, sin que el nivel de renta sea un factor de inclusión o de exclusión, sino un criterio más para definir necesidades y capacidades diferenciadas ante estas agendas.

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

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

- La elegibilidad en materia de cooperación internacional debe incluir otros criterios, más allá del PIB per cápita. Hay que incorporar otras dimensiones, como las de desarrollo humano, o el concepto de pobreza multidimensional.
- Las estrategias de cooperación y la orientación del desarrollo deben vincularse a estrategias nacionales y reflejar un enfoque multidimensional y multisectorial, además de basarse en diagnósticos específicos y no en recetas genéricas. La vinculación y el diagnóstico deben contar también con la participación de actores subnacionales y locales.
- La contribución de los países en transición es crucial para cumplir con los ODS de la Agenda 2030.
- El enfoque de la gobernanza y el financiamiento de la cooperación debe trascender la AOD y abarcar múltiples lógicas —incluidas la cooperación Sur-Sur

y la triangular— y actores —internacionales, regionales y nacionales—, así como una cooperación horizontal que incluya distintos niveles de gobierno.

- La cooperación internacional debe ir más allá de los instrumentos tradicionales e incluir nuevas modalidades de intercambio de conocimientos, creación de capacidades y transferencia de tecnología (CEPAL/OCDE, 2018: 7).

5. Agenda 2030 y “desarrollo en transición”: retos para España e Iberoamérica

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

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

En el proceso de adaptación a la Agenda 2030 y de redefinición de políticas de cooperación al desarrollo, la Cumbre de Antigua, Guatemala, de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, que se centró en los retos que supone la adopción de la Agenda 2030 para sus miembros, ha sido un hito. La Cumbre adoptó importantes acuerdos que reafirman los desafíos de desarrollo específicos de cada país. Por otro lado, vindica sus capacidades, esfuerzos y experiencias particulares en el ámbito de las políticas de desarrollo y de la cooperación. Entre estos acuerdos, destacan los siguientes¹⁵:

- La consideración de la Agenda 2030 como “ventana de oportunidad” para repensar la arquitectura actual de la cooperación internacional, a partir de un enfoque que tome en consideración los desafíos y las capacidades de todos los países (CE-Coop, punto 1), y avanzar en un diálogo con la comunidad internacional para definir una nueva estructura más inclusiva que tome en cuenta esa realidad a partir de nuevas herramientas y mecanismos de cooperación (CE-Coop, punto 8).
- El reconocimiento del carácter multidimensional del desarrollo (DdG, punto 4; CE-Cop, punto 2), el cual no puede reducirse a los niveles de renta como único criterio de medición o de elegibilidad para recibir asistencia (DdG, punto 6), dado que los PRM siguen enfrentando debilidades y brechas estructurales (CE-Coop, punto 3) que la AOD y otras dimensiones de la cooperación internacional al desarrollo pueden reducir de manera efectiva (CE-Coop, punto 4).
- La necesidad de considerar los efectos negativos de la “graduación” basada en esos criterios para determinar las oportunidades de cooperación y financiación (CE-Coop, punto 5; CE-CSS § 8), a partir de la multidimensionalidad y el carácter universal de la Agenda 2030.
- El requerimiento de que todos los países en desarrollo, sin importar su nivel de renta, puedan recibir apoyo, incluida la AOD y otras modalidades de financiación, contempladas en la Agenda de Acción de Addis Abeba de acuerdo con

¹⁵ Referencia a los documentos que recogen dichos acuerdos: Declaración de Guatemala: Compromiso Iberoamericano para el Desarrollo Sostenible (DdG); Comunicado especial sobre los desafíos de la cooperación internacional para el desarrollo sostenible desde la perspectiva de los países iberoamericanos (CE-Coop), y Comunicado Especial ante la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (CE-CSS).

sus desafíos, vulnerabilidades y brechas estructurales y particulares (DdG, punto 6), así como de avanzar hacia la definición de criterios inclusivos basados en la Agenda 2030 y en las condiciones particulares de cada país para tener acceso a la cooperación (CE-Coop, punto 6; CE-CSS §8).

- La reafirmación de la importancia de la cooperación Sur-Sur (CSS) y de la cooperación triangular, dados su dinamismo, carácter innovador e impacto (CE-CSS §6, §10), como elementos complementarios y no sustitutivos de la cooperación Norte-Sur (CNS) para la implementación de la Agenda 2030 (CE-CSS, §2), además de los esfuerzos que han realizado los países iberoamericanos en su desarrollo, sistematización y fortalecimiento (CE-CSS §5).
- La necesidad de continuar el diálogo sobre el concepto de desarrollo en transición, aún en proceso de construcción y sin aceptación universal, cuando se trate de revisar los criterios de medición y asignación de la ayuda y la selección de los instrumentos de cooperación idóneos (CE-Coop, punto 9).

6. Consideraciones finales

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

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

Distintos organismos internacionales y centros de estudio han reclamado una reflexión renovada que contribuya a definir enfoques capaces de adaptarse a las agendas de desarrollo más amplias y complejas y con mayor diversidad de actores —en particular, cooperación Sur-Sur y entidades privadas—, que comporta la Agenda 2030. Así, se han propuesto criterios de clasificación o elegibilidad a partir de agrupamientos o *clusters* basados en la Agenda 2030 y sus dimensiones del desarrollo, y agendas temáticas de desarrollo en las que puedan participar los países de América Latina y el Caribe, sin que el nivel de renta sea un factor de inclusión o exclusión, y sea, más bien, apenas un criterio entre muchos otros para definir necesidades y capacidades diferenciadas ante esas agendas. Esos criterios innovadores deberían, en suma, contribuir a una actuación más efectiva en esos ámbitos de acción mediante instrumentos y políticas de cooperación de carácter horizontal, que integren tanto la cooperación Norte-Sur tradicional como la cooperación Sur-Sur y la triangular. En esa transición, los países de América Latina y el Caribe requieren de una cooperación internacional más avanzada y, al tiempo, han desarrollado la capacidad y la voluntad de implicarse en la cooperación Sur-Sur y la triangular, hasta desarrollar un novedoso papel dual en el sistema de cooperación internacional al desarrollo que debe reconocerse e impulsarse.

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

Esto implica que la cooperación internacional adopte el papel de facilitador para responder a las necesidades de las economías y sociedades en transición de distintas formas. Primero, permitiría a los países de todos los niveles de ingreso construir y participar en pie de igualdad en asociaciones de política pública. Esto no solo es legítimo, sino que también es beneficioso para atender preocupaciones compartidas de manera más eficaz y asegurar que la naturaleza multidimensional y global de muchos retos de desarrollo reciba las respuestas

necesarias. En segundo lugar, pondría a las estrategias nacionales en el centro y fortalecería las capacidades internas de los países, y también podría ayudarles a desempeñar un papel activo en la agenda global. Tercero, podría incluir un conjunto más amplio de herramientas para la cooperación internacional basados en la pericia y el conocimiento experto de una amplia variedad de actores promoviendo un enfoque de “gobierno al completo” (*whole of government*) (OECD/CAF/ECLAC/European Commission, 2019: 22). El conjunto de herramientas incluiría instrumentos para llevar a cabo más cooperación técnica, tales como intercambio de conocimientos, diálogos multilaterales de política pública, construcción de capacidades, acceso a la tecnología y cooperación en ciencia, tecnología e innovación. Para el sistema internacional de cooperación para el desarrollo, la experiencia de la cooperación española ofrece muchos ejemplos positivos, éxitos y lecciones valiosas en esa lógica

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

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

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

Referencias bibliográficas

- ABELES, M., y VALDECANTOS, S. (2016): *Vulnerabilidad externa en América Latina y el Caribe. Un análisis estructural*, Serie Análisis y Perspectivas n° 47, Buenos Aires, CEPAL.
- AGCI-PNUD (2017): *Primer análisis del impacto de la graduación de Chile*, Santiago de Chile, AGCI (diciembre).
- ALCAIDE, J. (2018): “Instrumentos y facilidades financieras de la acción exterior de la Unión Europea. Situación actual y propuesta de reforma para el periodo 2021-2027”, *Boletín Económico de ICE* n° 3104 (octubre).
- ATTRIDGE, S, y ENGEN, L. (2019): *Blended finance in the poorest countries. The need for a better approach*, Londres, Overseas Development Institute (ODI) (abril).
- BANCO MUNDIAL (2014): *Social gains in the balance: a fiscal policy challenge for Latin America and the Caribbean*, Washington, World Bank.
- (2015): *The State of Social Safety Nets 2015*, Washington, World Bank.
- BÁRCENA, A. (2017): Intervención verbal en el seminario “Next Steps for Deve-

- lopment in Transition”, organizado por el Centro de Desarrollo de la OCDE, CEPAL y la Comisión Europea, Bruselas (mayo).
- BILAL, S. (2019): “Leveraging the next EU budget for sustainable development finance: the European Fund for Sustainable Development Plus (EFSD+)”, *ECDP Discussion Paper* nº 243, Maastricht, ECDP (febrero).
- BOSSUYT, J. (dir.) (2017): *Coherence Report - Insights from the External Evaluation of the External Financing Instruments*, Bruselas, European Commission.
- CASTILLEJO, C., GAVAS, M., DI CIOMMO, M., SAYÓS MONRÀS, M. y JEIJZER, N. (2018a): “The European Union’s next Multiannual Financial Framework: prospects and challenges for EU development cooperation”, ETTG publication (marzo).
- CASTILLEJO, C., KEIJZER, N., CHMIEL, O., DI CIOMMO, M., JOKELA, J., LUNDGAARDE, E., OLIVIÉ, I., PEREZ, A., THIJSSSEN, S., VAILLE, J., VÉGH, Z. y VENTURI, B. (2018b): “Financing EU external action. Understanding member state priorities”, ETTG publication (diciembre).
- CEPAL (2018): *The challenges facing Latin America and the Caribbean regarding financing for the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/TS.2018.26.
- (2019a): *Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/FDS.3/3.
- (2019b): *Conclusiones y recomendaciones acordadas entre los gobiernos reunidos en la tercera reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre Desarrollo Sostenible*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/FDS.3/4 (26 de abril).
- CEPAL/OCDE (2018): *Nuevos desafíos y paradigmas. Perspectivas sobre la cooperación internacional para el desarrollo en transición*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/PUB.2019/16.
- CHADWICK, V. (2019): “European Parliament demands more ambitious aid budget” (28 de marzo), [disponible en [devex.com/news/european-parliament-demands-more-ambitious-aid-budget-94580](https://www.devex.com/news/european-parliament-demands-more-ambitious-aid-budget-94580)].
- COMISIÓN EUROPEA (2007): *Código de conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo*, Bruselas, COM(2007) 72 final (28 de febrero).
- (2011a): *Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones*, Bruselas, COM(2011) 637 final (13 de octubre).
- (2011b): *Global Europe: A New Approach to financing EU external action. Joint*

- Communication to the European Parliament and the Council*, Bruselas, COM(2011) 865 final (7 de diciembre).
- (2011c): *The Multiannual Financing Framework: The Proposals on External Action Instruments*, Bruselas, Comisión Europea, memo/11/878 (7 de diciembre).
 - (2016a): *Synopsis report summarizing the main results of the consultation of the new European Consensus of Development*, Documento de trabajo de la Comisión, SWD(2016) 389, Bruselas, Comisión Europea (22 de noviembre).
 - (2016b): *Assessing the 2005 European Consensus on Development and accompanying the initiative “Proposal for a new European Consensus on Development”*, Documento de trabajo de la Comisión, SWD(2016) 387, Bruselas, Comisión Europea (22 de noviembre).
 - (2016c): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo y al Banco Europeo de Inversiones sobre la creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración*, Bruselas, COM(2016) 385 final (7 de junio).
 - (2016d): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, el Banco Central Europeo, el Comité Económico y Social Europeo, el Comité de las Regiones y el Banco Europeo de Inversiones. Reforzar las inversiones europeas a favor del empleo y el crecimiento: hacia una segunda fase del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas y un nuevo Plan Europeo de Inversiones Exteriores*, Bruselas, COM(2016) 581 final (14 de septiembre).
 - (2018): *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional*, Bruselas, COM(2018) 460 final.
 - (2019): *The European Green Deal. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Bruselas, COM(2019)640 final, 11 de diciembre.
- COMISIÓN EUROPEA/ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD (2019): *Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común*, Bruselas, JOINT(2019) 6 final (16 de abril).
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2017a): “The Council adopts a new European Consensus on Development”, Press Release 271/17, Bruselas, Council of the EU (19 de mayo).
- (2017b): “Joint statement on the adoption of the new European Consensus on Development”, Press Release 339/17, Bruselas, Council of the EU (7 de junio).

- (2019a): *Europe in the World. The future of the European financial architecture for development. An independent report by the High-Level Group of Wise Persons on the European financial architecture for development*, Bruselas, Secretariat of the Council of the EU (octubre).
- (2019b): “Multiannual Financial Framework (MFF) 2021-2027: Negotiating Box with Figures”, Bruselas, Council of the EU, 14518/1/19Rev, 5 de diciembre.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2018): *Informe 2018*, Santiago de Chile.
- DI CIOMMO, M. y SAYÓS M. (2018): “Sailing new waters in international cooperation. On the way of framing future EU engagement with more advanced developing countries”, *ECDPM Discussion Paper* nº 224, Maastricht, ECDPM (marzo).
- EUROPA PRESS (2017): “Los 28 aprueban nuevo marco para ayuda al desarrollo, que condiciona una parte a cooperación en repatriaciones”, *Expansión/Europa Press* (19/05/2017), [disponible en <http://www.europapress.es/internacional/noticia-28-aprueban-nuevo-marco-ayuda-desarrollo-condiciona-parte-cooperacion-repatriaciones-20170519175248.html>].
- EUROPEAN COMMISSION (2018): *A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends*, (COM(2018) 321 final) (2 de mayo).
- EUROPEAN PARLIAMENT (2019): *Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*, COM(2018) 0460, Ponentes: Pier Antonio Panzeri, Cristian Dan Preda, Frank Engel, Charles Goerens, Bruselas, Parlamento Europeo, A8-0173/2019 (11 de marzo).
- FIORAMONTI, L. (2016): “A Post-GDP World? Rethinking International Politics in the 21st Century”, *Global Policy*, vol. 7, nº 1, pp. 16-24.
- FOXLEY, A. y SOSSDORF, F. (2011): “Making the transition from Middle Income to Advanced Countries”, *The Carnegie Papers*, Washington D.C. (septiembre).
- GAVAS, M. y TIMMIS H. (2019): “The EU’s Financial Architecture for External Investment: Progress, Challenges and Options”, *CGD Policy Paper* nº 136, Washington D.C., Center for Global Development (enero).
- HERRERO, A., SHERRIFF, A., DI CIOMMO, M. y THIJSSSEN, S. (2018): “How to spend €89.2 billion: early developments in international cooperation programming”, *ECDPM Discussion Paper* 235, Maastricht, ECDPM (noviembre).
- IOANNIDES, I. (2018): *EU external financing instruments and the post-2020 architecture. European Implementation Assessment*, European Parliament Research Service PE 615.636, Bruselas, Parlamento Europeo (febrero).
- JONES, A., DI CIOMMO, M., SAYÓS MONRÁS, M., SHERRIFF, A. y BOSSUYT, J. (2018a): “Aiming high or falling short? A brief analysis of the proposed future EU Bud-

- get for external action”, *ECDPM Briefing Note* 104, Maastricht, ECDPM (septiembre).
- JONES, A., DE GROOF, E. y KAHILUOTO, J. (2018b): “Governing a new broad instrument for EU external action: the ins and outs of the institutional power struggle”, *ECDPM Briefing Note* 107, Maastricht, ECDPM (diciembre).
- KHARAS, H. *et al.* (2014): *Financing the post-2015 Sustainable Development Goals*, Londres, Overseas Development Institute (ODI).
- MARSHALL, P. y KLINGEBIEL, S. (2019): “Populism: consequences for global sustainable development”, *DIE Briefing Paper* 8/2019.
- MESA, M. (2017): “Paz y derechos humanos en el nuevo Consenso Europeo de Desarrollo”, *Temas para el Debate* nº 272 (julio), pp. 32-35.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN (2018): “Proyecto posición MAEUEC sobre Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI), dentro de la Rúbrica VI sobre acción exterior UE (2018)”, Documento de trabajo interno, MAEUEC (septiembre).
- OECD/CAF/ECLAC/European Commission (2019): *Latin American Economic Outlook (LEO) 2019. Development in Transition*, [disponible en: <https://doi.org/10.1787/g2g9ff18-en>].
- PARLAMENTO EUROPEO (2017): *Informe sobre la revisión del Consenso Europeo de Desarrollo*, Ponentes: Bogdan Brunon Wenta y Norbert Neuser, Comisión de Desarrollo (2016/2094(INI)), A8-0020/2017 (1 de febrero).
- PEREIRA, J. (2017): “Blended finance; what is, how it works and how it is used”, *Research Report*, Oxfam/Eurodad, febrero.
- PINYOL-JIMÉNEZ, G. (2017): “Migraciones, desarrollo y cooperación: el ‘palo y la zanahoria’ en el marco Europa-África”, *Temas para el Debate* nº 272 (julio), pp. 29-31.
- PRIZZON, A. y ENGEL, L. (2019): *Exit from aid. An analysis of country experiences*, Londres, Overseas Development Institute (ODI) (abril).
- SAGASTI, F. (2013): “From graduation to gradation in development finance”, *Development Progress Blog*, Overseas Development Institute (ODI) (13 de diciembre).
- SANAHUJA, J. A. (2014): “El desarrollo global y el ascenso de los países emergentes: retos para la cooperación de la Unión Europea”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 108, monográfico “La Unión Europea y el orden mundial: adaptación o atrincheramiento” (diciembre), pp. 67-93.
- (2016a): “La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y “diplomacia de chequera”, en Mesa, M. (coord.): *Retos inaplazables en el sistema internacional. Anuario 2015-16*, Madrid, CEI-PAZ, pp. 71-105.

- (2016b): “Introducción: América Latina en un cambio de escenario. De la bonanza de las *commodities* a la crisis de la globalización”, en *Pensamiento Propio* nº 44, año 21, (julio-diciembre), monográfico “De la bonanza a la crisis de la globalización”, pp. 13-25.
- (2018): “La Estrategia Global y de Seguridad de la Unión Europea: narrativas securitarias, legitimidad e identidad de un actor en crisis”, *ICEI Working Papers* DT 01/18.
- (2019): “Malestar democrático y retos de la crisis de la globalización”, en Sahagún, F. (coord.): *Panorama Estratégico 2019*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Ministerio de Defensa, pp. 205-246.
- SANAHUJA, J. A., TEZANOS, S. (dirs.), Kern, A. y Perrotta, D. (2015): *Más allá de 2015: perspectivas y propuestas para la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, Hamburgo, Fundación EU-LAC. Disponible en <https://eulacfoundation.org/en/documents/beyond-2015-perspectives-and-proposals-development-cooperation-between-european-union-and>.
- SHERIFF, A., DI CIOMMO, M. y JONES, A. (2019): “First thoughts on the European elections and development policy”, *ECDPM blog* (27 de mayo).
- STEVENS, C. (2012): “The proposed new GSP: turning away from multilateralism”, en VV.AA.: *The Next Decade of EU Trade Policy: Confronting Global Challenges?*, Londres, Overseas Development Institute (ODI), pp. 22-23.
- SUMNER, A. (2012a): *Where Do The World’s Poor Live? A New Update*, IDS Working paper nº 293, Sussex, Institute for Development Studies (IDS) (junio).
- (2012b): *Where Will the World’s Poor Live? An Update on Global Poverty and the New Bottom Billion*, CGG Working paper nº 305, Washington D.C., Center for Global Development (septiembre).
- SUMNER, A. y TEZANOS, S. (2012): *Beyond Low- and Middle-Income Countries: What if There Were Five Clusters of Developing Countries*, IDS Working Paper nº 404, Sussex, Institute for Development Studies (IDS) (septiembre).
- TEZANOS, S. y MADRUEÑO, R. (2017): “Más allá de la ¿graduación?: la Agenda 2030 y el nuevo Consenso Europeo de Desarrollo”, *Temas para el Debate*, nº 272 (julio), pp. 26-28.
- TEZANOS, S. (2019): “América Latina y el Caribe en la Agenda 2030: una clasificación del desarrollo sostenible compatible con los ODS y el “desarrollo en transición”, Fundación Carolina, *Documentos de Trabajo* 5/2019, Madrid, Fundación Carolina.
- UNIÓN EUROPEA (2006): *Declaración Conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Par-*

lamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada “El Consenso Europeo en materia de Desarrollo”. DO C/46 1-19, 24 de febrero.

— (2016): *Una visión común, una actuación conjunta: una Unión Europea más fuerte. Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*, Bruselas, Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

UNITED NATIONS (2018): *Financing for Sustainable Development Report 2018*, Nueva York, Inter-agency Task Force on Financing for Development.

9. Uruguay: una respuesta política a la graduación y a la Agenda 2030

Andrea Vignolo

Directora ejecutiva de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional

Karen van Rompaey

Responsable de Gestión de Conocimiento en la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional

1. Introducción¹

Desde mediados de la década de 2010, el multilateralismo enfrenta una serie de crisis interconectadas: de poder, de relevancia y de legitimidad (Gowan y Dworkin, 2019). La cooperación internacional para el desarrollo (CID), que es la fuerza motora del multilateralismo, está experimentando algunos síntomas que apuntan en esa dirección.

En el ámbito multilateral, el hito más significativo para la CID es la adopción de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) por parte de los jefes de Estado y de gobierno de los Estados miembros de Naciones Unidas en septiembre de 2015. En esta agenda, se cristaliza una idea de futuro compartida por la comunidad internacional: alcanzar el desarrollo sostenible en todo el mundo en 2030. Esto supone erradicar la pobreza y el hambre; combatir la desigualdad en y entre los países; promover la igualdad entre los géneros; proteger los derechos humanos, el planeta y sus recursos naturales; construir sociedades pacíficas, y generar prosperidad a partir de un crecimiento económico sostenible, inclusivo y sostenido, sin dejar a nadie atrás.

¹ Las autoras agradecen a Magalí Blanco la reseña de los artículos citados en este capítulo.

El cambio de paradigma que la Agenda 2030 trae consigo tiene implicaciones fundamentales para el sistema de la CID. El nuevo marco incorpora a los temas de la agenda del desarrollo nuevos objetivos internacionales para la preservación, recuperación y generación de bienes públicos globales, guiados por el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (Lejtregger, 2016), y apela al trabajo conjunto de actores estatales y no estatales del Norte y del Sur.

Se insiste en que el cumplimiento de la Agenda 2030 requiere de la movilización de billones de dólares en recursos nacionales y financiamiento externo más allá de la CID. Esta aseveración, aunque cierta, está contribuyendo a la pérdida de relevancia de la CID, en cuanto únicamente se considera su valor monetario y solo se evalúa su impacto en el crecimiento económico de los países en desarrollo². Pero, incluso si se mide solo en estos términos, su efecto es relevante, porque constituye la fuente de financiamiento más significativa y fiable para los países de menores ingresos y porque asegura recursos adicionales para el desarrollo en los países de mayores ingresos (Alonso, 2018). Por lo tanto, debería concebirse como una inversión pública extranjera y no como caridad (Glennie y Sumner, 2015).

Revertir la crisis de relevancia de la CID requiere también destacar su valor estratégico para el fortalecimiento institucional y para la generación de capacidades (estadísticas, de planificación, fiscales, científico-tecnológicas, etc.) de los países del Sur para el desarrollo sostenible. Además, la cooperación cumple un papel facilitador del diálogo de políticas para la gestión conjunta de los desafíos globales y para la adopción de estándares internacionales en materia de derechos humanos. Al mismo tiempo, promueve entornos favorables e instrumentos para la participación de la sociedad civil, de la academia y del sector privado como socios clave del desarrollo sostenible. Por todo ello, la CID debe valorarse también por su capacidad de incidencia política para impulsar el desarrollo sostenible y la convergencia entre los países.

Por otra parte, desde 2020 —y como resultado del crecimiento económico que incrementó su peso relativo en la economía global (OCDE, 2017)—, varios países en desarrollo han cambiado también su participación en el ámbito de la cooperación internacional. Hoy llevan adelante una política de cooperación que refleja su naturaleza dual en cuanto que siguen necesitando ayuda para forta-

² En su revisión de la literatura, McMillan (2011) señala que ha habido numerosos intentos desde la academia de medir con modelos econométricos el impacto de la cooperación sobre el crecimiento de los países, que resultan poco concluyentes en cuanto buscan generalizar sus resultados y no logran tomar en cuenta los factores específicos que explican el fracaso o el éxito de cada país.

lecer sus capacidades en temas específicos y, al mismo tiempo, han comenzado a ser oferentes de asistencia financiera y/o técnica a otros países, por medio de la cooperación Sur-Sur y triangular (CSS y T). Algunos de estos países “desafían el poder, la influencia, legitimidad, valores e identidad internacional de los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), que en ocasiones sigue anclada en el paradigma Norte-Sur” (Sanahuja y Tezanos, 2017: 526).

La aparición de estos actores del Sur con un papel dual en el escenario de la CID, y con una influencia creciente en los ámbitos regional y global, no solo ha permitido que los países en desarrollo amplíen sus opciones de cooperación (Greenhill, Prizzon y Rogerson, 2013), sino que ha puesto de relieve la necesidad de que las estructuras de decisión reflejen estas nuevas correlaciones de poder y se tornen más plurales, democráticas y transparentes para fortalecer la gobernanza en este ámbito de las relaciones internacionales (PNUD y AGCID, 2017).

Paradójicamente, el aumento de la participación de actores con un rol dual en la Agenda 2030 y en el sistema de la cooperación internacional está siendo afectado negativamente por el régimen de graduación de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Esta práctica institucional está erosionando la legitimidad de la AOD, en el sentido de que sus reglas y sus valores están siendo cuestionados por un número cada vez mayor de actores porque no se ajustan a las necesidades de un mundo en desarrollo progresivamente heterogéneo (Alonso, 2014), ni al conjunto de desafíos interrelacionados y de naturaleza transnacional que intentan enfrentar los ODS. Asimismo, si se tiene en cuenta que la CID no se reduce solo a recursos, sino que también integra conocimientos, normas técnicas, diálogo y concertación de políticas, la graduación está teniendo consecuencias políticas, pues el lugar que dejan los donantes tradicionales del CAD de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) está siendo ocupado por otros cooperantes del Sur o que no pertenecen al CAD.

En este escenario, en enero de 2018, Uruguay fue graduado —junto con Chile y Seychelles— de la lista de países elegibles para recibir AOD por haber sido clasificado durante tres años consecutivos como país de renta alta por el Banco Mundial, que es el criterio de graduación que sigue el CAD. Este trabajo analiza la respuesta política del gobierno de Uruguay frente al desafío de la graduación y la necesidad de cumplir con la Agenda 2030, y discute su aporte a la construcción de un sistema de cooperación integral, equitativo e inclusivo para la transición al desarrollo sostenible que ponga el acento en los que más lo necesitan, pero que pueda apoyar a todos los países en su transición a este. El estudio del caso uruguayo busca hacer más comprensible el fenómeno de la

graduación de la AOD. Asimismo, desde la perspectiva de un país graduado pero en transición al desarrollo, pretende contribuir al debate global sobre las nuevas métricas, criterios y agendas de trabajo necesarias para cerrar la brecha entre el discurso y la práctica, y así apoyar desde la cooperación internacional el cumplimiento de la Agenda 2030.

Este texto está estructurado de la siguiente manera: la próxima sección examina el marco teórico del desarrollo sostenible y de la graduación. A continuación, se discute la estrategia de incidencia y la política de cooperación dual de Uruguay a la luz del marco teórico. Y, finalmente, se presentan algunas reflexiones a modo de conclusión para aportar al debate internacional de la Agenda 2030 y del desarrollo en transición (DeT).

2. Conceptualizar el desarrollo sostenible y el fenómeno de la graduación

La definición de la CID —así como sus fundamentos, principios y objetivos— ha evolucionado desde su origen en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, en estrecha relación con los cambios en la conceptualización y en las narrativas del desarrollo que han tenido mayor penetración a escala internacional (Tassara, 2011).

Como constructo político, el desarrollo es un concepto abierto (*open-ended*) y contestado. Según Dubois (2000), el concepto de desarrollo guarda relación con la idea de futuro predominante acerca de las metas deseables para el bienestar colectivo. Refleja la distribución estructural de poder de la sociedad y la época en que se construye, y eso explica su dinamismo y su historicidad (Lejtregger, 2016).

La más reciente evolución conceptual ha quedado cristalizada en la Agenda 2030, que hace del desarrollo sostenible el objetivo a alcanzar por toda la humanidad. Esta agenda universal parte de la premisa de que el desarrollo, para que sea sostenible, involucra el progreso en múltiples dimensiones interrelacionadas que deben ser tratadas de manera integral y mancomunadamente. A las dimensiones clásicas del desarrollo sostenible (económica, social y ambiental) que marca el Informe Brundtland (WCED, 1987), esta agenda añade un conjunto de metas al ODS 16 con una nueva dimensión político-institucional. Si bien la Agenda 2030 deja fuera la diversidad cultural (Martinell, 2015), o la dimensión territorial/espacial (van Rompaey, 2009), representa en todo caso un

gran avance, pues concibe el desarrollo como un fenómeno de naturaleza multidimensional y global.

Este paradigma supera la concepción del desarrollo únicamente como crecimiento económico, y desplaza su foco de los países a las personas y al planeta. En consecuencia, pone de manifiesto la necesidad de medir los resultados de desarrollo de manera desagregada, de acuerdo con las poblaciones y con las múltiples dimensiones que propician el bienestar de las personas en sus ecosistemas (Malacalza, en prensa). Asimismo, algunos autores han podido demostrar que la CID también está influenciada por la ideología política de los donantes, que, de acuerdo con su posición en el espectro político, la favorece o la restringe (Chong, Gradstein y Calderon, 2009; Tingley, 2010; Brech y Potrafke, 2013).

Por todo ello, cumplir con los ODS en tiempo y forma a escala global requiere un nuevo pacto en materia de cooperación internacional que esté a la altura del desafío; sin embargo, el sistema actual aún se debate entre dos posiciones divergentes. Por un lado, aquella que promueven varios miembros del CAD de la OCDE, que, frente a una agenda de desarrollo más amplia, consideran necesario circunscribir la AOD a la lucha contra la pobreza extrema, y priorizan en su asignación a los países pobres y a los Estados frágiles. Por el otro, un creciente número de actores del Norte y del Sur —bajo el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas— que entiende que es necesario construir un sistema integral e inclusivo en el que se puedan atender las necesidades heterogéneas de desarrollo de todos los países, con agendas, alianzas e instrumentos diferenciados (Alonso, 2015: 181).

Sin embargo, el sistema actual de cooperación está organizado alrededor de la renta per cápita como indicador para medir los progresos y las necesidades de los países en materia de desarrollo. Es decir, que la renta per cápita es el criterio que predomina a la hora de determinar quién recibe y quién se gradúa de la cooperación bilateral y multilateral. Ello, aun cuando se han estudiado exhaustivamente las falencias de este indicador en el ámbito internacional para clasificar países (Nielsen, 2012), medir su riqueza (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009) y determinar su costo ambiental (Talberth y Bohara, 2006). Este indicador tampoco permite visibilizar los niveles de desigualdad o de pobreza, así como de otras dimensiones del bienestar. Menos aún permite conocer el acceso efectivo a los derechos que tienen los distintos grupos de la población de los países, que sería la forma más idónea de determinar en qué medida se está dejando a alguien atrás.

Ravaillon (2013), quien trabajó 24 años en el Banco Mundial, ha criticado severamente la falta de transparencia y arbitrariedad en la determinación tanto de los umbrales de cada categoría de renta per cápita que define ese organismo,

como en la metodología empleada para convertir la moneda (el método Atlas), que toma como base la tasa de inflación internacional (restringida a las tasas de Japón, Reino Unido, Estados Unidos y la zona euro), lo que “no refleja cabalmente la inflación experimentada por los países de renta baja y media, resultando en umbrales que son demasiado bajos y empujan prematuramente a los países a los grupos de ingreso más alto” (Fantom y Serajuddin, 2016: 25). La elección del método Atlas en lugar de la PPP (paridad de poder adquisitivo) tampoco deja ver qué poder adquisitivo relativo tiene el PIB per cápita de cada país. En respuesta a esta y otras críticas, el propio Banco Mundial reconoció la necesidad de ajustar la metodología para determinar los umbrales de sus categorías (Fantom y Serajuddin, 2016).

2.1. La graduación como objeto de estudio

Desde la política del lenguaje, el término *graduación* tiene una connotación positiva. En su acepción más común, se asocia a la consecución de una meta académica y, por eso, alude a un logro y a una ampliación de las oportunidades. Pero ¿la graduación de un país indica que efectivamente ha habido un progreso en términos de desarrollo sostenible? ¿Qué implicaciones tiene estar graduado y qué nuevas oportunidades se abren a los países que lo estén?

El debate sobre el fenómeno de la graduación y sus implicaciones es relativamente reciente en el ámbito internacional. Se sabe poco de las consecuencias, la gestión y comunicación del proceso (Greenhill, Prizzon, y Rogerson, 2019). Para comprender su alcance, es preciso distinguir entre otras dos acepciones principales que tiene el término *graduación* en este ámbito político. En primer lugar, se habla de graduación cuando los países en desarrollo pasan de una categoría a otra de las cuatro³ que toma la lista del CAD para clasificar a los países receptores de su AOD. Asimismo, cuando se alude al fenómeno de la graduación, generalmente se hace referencia al retiro de la lista del CAD de aquellos países que superan por tres años consecutivos el techo del umbral de país de renta media-alta del Banco Mundial.

En ambos casos, se alude al proceso de clasificación y revisión de la lista de países elegibles para recibir AOD del CAD, práctica institucional que tiene

³ Las categorías que toma el CAD para clasificar a los países receptores de AOD son: i) países menos adelantados (categoría de Naciones Unidas); ii) otros países de renta baja (utiliza los umbrales de esta categoría del Banco Mundial); iii) países de renta media-baja (utiliza los umbrales del Banco Mundial), y iv) países de renta media-alta (utiliza los umbrales del Banco Mundial).

lugar cada tres años. No obstante, también el Sistema de Naciones Unidas u otros organismos de cooperación multilaterales gradúan a los países en desarrollo cuando estos ya no son elegibles para sus programas bilaterales, o para tener acceso a fondos globales o temáticos.

La primera gran ola de graduación de países en desarrollo que afectó a América Latina se remonta a 2011, cuando la Unión Europea (UE) definió nuevos criterios de trabajo con los países de renta media (PRM), bajo el principio de diferenciación, con el objetivo de incrementar el efecto de su política de cooperación (Comisión Europea, 2011). En consecuencia, la UE decidió retirar a 14 países de renta media-alta y a otros dos países de renta media-baja que alcanzaban más del 1% del PIB mundial de su cooperación bilateral en el programa indicativo plurianual 2014-2020, restringiendo así su elegibilidad solamente a los programas regionales y a los horizontales/temáticos⁴. Cabe aclarar que, en 2012, la UE graduó a un número importante pero no coincidente de países de América Latina de su Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), que, si bien no se computa como AOD, forma parte de la cooperación al desarrollo del bloque⁵. Ello revela una diferencia en los criterios de graduación que rigen dos políticas comunitarias clave de la UE para el desarrollo de los países del Sur: la AOD y la política comercial. Sin embargo, la graduación, en ambos casos, deja entrever un objetivo subyacente de la estrategia de diferenciación. Como señala Sanahuja: “al obviar las asimetrías aún existentes con estos países, se libera a la UE de la obligación de otorgar ayuda y preferencias comerciales, y de su condicionalidad democrática o de desarrollo, hecho que le permite perseguir sus intereses económicos de manera más directa, compitiendo en mejores condiciones con países que, como China, tampoco las tienen presentes” (Sanahuja, 2014: 82).

Un nuevo hito tuvo lugar en 2018 cuando, por primera vez, dos países de la región, Chile y Uruguay, fueron eliminados de la lista de países elegibles para recibir AOD. América Latina es la región con más PRM, y según la tasa promedio de crecimiento interanual entre 2012 y 2017 se espera que, para 2030, al menos sean graduados 13 países latinoamericanos más y otros 8 en los años subsiguientes (Malacalza, en prensa).

⁴ Los 14 países de renta media-alta graduados fueron: Argentina, Brasil, Chile, China, Costa Rica, Kazajistán, Irán, Malasia, Maldivas, México, Panamá, Tailandia, Venezuela y Uruguay. Los dos países de renta media-baja fueron India e Indonesia. La UE hizo algunas excepciones: Colombia, Cuba, Ecuador, Perú y Sudáfrica, todos ellos clasificados como países de renta media-alta.

⁵ Ver el reglamento del nuevo SPG aprobado en 2012 que graduó a Uruguay y a otros países latinoamericanos en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32012R0978>.

Desde esta perspectiva, los antecedentes de la graduación en la literatura podrían ubicarse en torno al debate sobre los PRM en la cooperación internacional que surgió —a inicios del siglo XXI en el marco de la aprobación los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la definición de los principales donantes del CAD de concentrar la AOD en los países menos adelantados (PMA) y de renta baja— con el objetivo de combatir la pobreza extrema (Malacalza, en prensa), así como de la “securitización” de la ayuda, que priorizó los objetivos de la seguridad —combate global contra el terrorismo, ayuda a los Estados frágiles o control de los flujos migratorios, entre otros— sobre los de desarrollo (Sanahuja y Schünemann, 2012).

Este cuerpo de literatura ha permitido caracterizar los desafíos de este grupo de países en materia de desarrollo y problematizar su vínculo con la CID. Sobre todo ha permitido visibilizar la heterogeneidad de este grupo de países (Alonso, 2014), que van desde potencias regionales a islas de escasísima población, en términos de dotación de recursos naturales y bienes ambientales, población, situación geográfica, fortaleza institucional, niveles de pobreza y desigualdad, y diversidad cultural, entre otros factores que inciden en su desarrollo y en la gestión de los bienes públicos globales.

Asimismo, ha hecho visibles los cambios en la geografía de la pobreza global (Kanbur y Sumner, 2012; Sumner, 2017), que pasó de estar alojada en los países de menores ingresos a estar situada en algunos de los principales PRM en términos de población, como China o Pakistán. Estos estudios han podido demostrar que una estrategia de combate a la pobreza a escala global no podía dejar fuera a los PRM (Alonso, 2007; Sumner, 2012). En este sentido, ha permitido cuestionar que la estrategia de asignación de la AOD basada en el criterio de la renta per cápita no está a la altura de la tarea. Sin embargo, la graduación es un fenómeno que trasciende a los PRM, y es necesario ampliar la mirada y la narrativa para no ratificar categorías cuestionadas, basadas en la renta per cápita.

Si bien las primeras graduaciones de la lista de países elegibles para recibir AOD del CAD datan de la década de 1990⁶, es en 2015 cuando comienza a abordarse el

⁶ Desde la década de 1990, han sido graduados los siguientes países: Portugal (1991); Guyana Francesa, Guadalupe, Martinica, Reunión, y San Pedro y Miquelón (1992); Grecia (1995); Bahamas, Brunei, Kuwait, Qatar, Singapur y los Emiratos Árabes Unidos (1996); Bermuda, islas Caimán, Taipéi, Chipre, islas Malvinas, Hong Kong (China) e Israel (1997); Aruba, islas Vírgenes Británicas, Polinesia Francesa, Gibraltar, Corea, Libia, Macao (China), Antillas Holandesas, Nueva Caledonia y las islas Marianas del Norte (2000); Malta y Eslovenia (2003); Bahréin (2005); Arabia Saudita y las islas Turcas y Caicos (2008); Barbados, Croacia, Mayotte, Omán, y Trinidad y Tobago (2011); Anguilla, y San Cristóbal y Nieves (2014), y Uruguay, Chile y Seychelles (2018).

análisis de este fenómeno desde la literatura académica y especializada, incluyendo documentos del propio CAD, así como de otros organismos internacionales.

Una posible explicación de que, hasta la segunda década del siglo, no se hayan estudiado las consecuencias de la graduación de la AOD podría radicar en que hasta entonces se graduaron de la lista del CAD tres grandes grupos de países que recibieron distintos tipos de apoyos alternativos a la AOD, lo que ayudó a amortizar los efectos de la graduación. En primer lugar, los países de Europa occidental que se graduaron recibieron y todavía reciben fondos de cohesión y otros de la UE, que fungen como mecanismos para la convergencia y la equiparación de las regiones más pobres del bloque (Glennie, 2019). Por otra parte, los países de Europa Central y Oriental (PECO), clasificados como países en transición por el propio CAD⁷, recibieron ayudas de preadhesión y, a partir de su ingreso en la UE en 2004, recibieron fondos estructurales (comunicación con Sanahuja, 2019). Otro grupo está integrado por pequeños Estados insulares que forman parte de una categoría específica (SIDS, por sus siglas en inglés), que se graduaron por su escasa población pero que, al mismo tiempo, tienen mecanismos propios de asociación y prerrogativas en Naciones Unidas por sus índices de vulnerabilidad frente al cambio climático, entre otros desafíos estructurales. Un cuarto grupo son países de Oriente Medio o de Asia que tienen una gran dotación de petróleo o que se desarrollaron al abrigo de la protección de una gran potencia.

Algunas investigaciones advierten que la mayoría de los donantes tienen un enfoque indirecto o informal para la transición o la salida de los países de sus programas de cooperación bilaterales. Es decir, muy pocos donantes han implementado estrategias para apoyar la transición de los países que se gradúan de una categoría a otra o de la lista de países elegibles para recibir AOD. Por eso, se señala la conveniencia de que los donantes revisen sus criterios y principios, y establezcan un conjunto de principios generales para poder planificar y comunicar bien la transición y la salida de la AOD bilateral con sus socios (Jalles d'Orey y Prizzon, 2019). Otros autores sostienen que la graduación tiene un efecto de señalización (*signalling effect*) para otros donantes que tienden a retirarse también en lugar de compensar la salida de flujos de cooperación de los países a los que se recalifica o gradúa (Galiani *et al.*, 2016). En suma, los estudios Edemuestran que, en el mejor de los casos, los efectos de la graduación se han subestimado.

⁷ Ver lista del CAD de 2003 en: http://www.oecd.org/document/55/0,2340,en_2649_34447_35832055_1_1_1_1,00.html.

3. La respuesta política de Uruguay frente al desafío de la graduación y la Agenda 2030

3.1. Avances y desafíos de Uruguay para su transición al desarrollo sostenible

Uruguay ha tenido un crecimiento económico sostenido entre 2004 y 2018, con una combinación de políticas macroeconómicas sólidas, una política comercial abierta al mundo y políticas sociales que han permitido disminuir sustancialmente la pobreza y la desigualdad, así como promover un desarrollo inclusivo centrado en los derechos humanos.

Se registraron avances significativos en la reducción de la pobreza extrema y la pobreza, el acceso a la salud, la mejora de la distribución del ingreso y la recuperación de los salarios. Se avanzó en la inclusión digital de las poblaciones más jóvenes y de los adultos mayores, en la agenda de gobierno abierto, en la descentralización territorial y en la transformación de la matriz energética al incorporar en una proporción muy alta las energías renovables.

Se han hecho avances hacia la consolidación del sistema nacional de investigación e innovación, y el financiamiento público para la investigación y la formación de posgrado en sectores estratégicos. Uruguay ha logrado incorporar I+D tanto en los sectores tradicionales como en nuevos sectores de producción y servicios que se han ido ubicando entre los principales rubros de exportación. Al mismo tiempo, su patrón de crecimiento sigue estando fuertemente vinculado a la exportación de productos agroindustriales, vulnerables al cambio climático y sujetos a la variación de los precios internacionales. En un marco de fuertes transformaciones tecnológicas, la diversificación y sostenibilidad de la matriz productiva plantean nuevos y fuertes desafíos.

Uruguay tiene un desafío demográfico asociado a la disminución de la mortalidad en todas las edades y a la reducción en la fecundidad. La mayoría de los nacimientos se registran en los quintiles más bajos de ingresos, lo que requiere acciones coordinadas en los ámbitos económico, social y político-institucional, con el fin de evitar las dinámicas de infantilización y reproducción intergeneracional de la pobreza.

Al mismo tiempo, se ha posicionado como un país de vanguardia por sus avances hacia la igualdad de oportunidades y la ampliación de derechos de las personas. Avanzó especialmente en la protección de los derechos sexuales y reproductivos, y en el reconocimiento de los derechos de los colectivos de diversidad sexual. Al mismo tiempo, persisten en el país desigualdades de género,

cuya disminución requiere también de cambios culturales que se están produciendo poco a poco en la sociedad uruguaya, para lo que es necesario fortalecer las políticas públicas. Aunque ha sentado las bases legales e institucionales para enfrentar de forma integral la violencia de género, aún hay una alta proporción de niños, niñas, jóvenes y mujeres que sufre violencia física, sexual o psicológica, y una tasa de feminicidios inaceptable.

Actualmente, el país se enfrenta a varios retos ambientales: la contaminación del agua y del aire, la erosión de los suelos y la pérdida de biodiversidad. Por lo tanto, tiene ante sí el desafío de fortalecer la dimensión ambiental en las estrategias de desarrollo, a partir del cuidado y de la preservación de sus recursos naturales, la adopción de estrategias de adaptación-mitigación al cambio climático, y la gestión integral y prevención de riesgos de desastres.

Finalmente —aunque en mucho menor grado que en otros países de la región—, han aparecido nuevas formas de violencia urbana y cambios en las pautas de convivencia que requieren soluciones nuevas a problemas complejos (el crimen organizado, el narcotráfico y la trata de personas), ante los cuales la cooperación internacional es una herramienta clave.

Paralelamente, diversas políticas de Uruguay, como el sistema nacional de cuidados y la lucha contra el tabaquismo, despiertan interés internacional y abren oportunidades para posicionar las prioridades políticas del país en la región y en el mundo. Uruguay es visto con atención desde los países desarrollados y en desarrollo por su escala, su institucionalidad y su estabilidad, idóneas para introducir proyectos piloto y políticas innovadoras para alcanzar resultados de desarrollo. Estas son algunas de las áreas en las que este país puede seguir aportando a otros y al desarrollo sostenible global a partir de la cooperación Sur-Sur y triangular.

Para planificar la transición al desarrollo sostenible, en 2015, el gobierno de Uruguay, con el liderazgo de su Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República, se embarcó en la elaboración de una Estrategia Nacional de Desarrollo al 2050 que buscaba ampliar las oportunidades que tienen las personas en sociedad para lograr mayores niveles de bienestar, sin perjudicar a las generaciones futuras. Para ello, se partió de una definición de desarrollo en perspectiva multidimensional y de dinámica histórica. Esta visión tiene presente que no existe una confirmación definitiva del desarrollo, sino que esa estrategia orienta al conjunto de actores para enfrentar colectivamente los nudos críticos, así como los nuevos desafíos y dificultades que se nos plantean como sociedad.

La estrategia al 2050 plantea tres ejes principales: i) el primero, la transformación productiva sostenible que se requiere para avanzar hacia sectores o eslabones productivos fuertemente relacionados con las áreas de desarrollo tecnológico más dinámicas, conjugándolos con las capacidades productivas existentes en el país; ii) el segundo se refiere a la transformación social necesaria para consolidar una matriz de protección social más densa, que aproveche el enorme potencial del salto productivo de las nuevas tecnologías para generar igualdad y bienestar para toda la población, y aliente a la sociedad para interactuar con el cambio demográfico y con tecnologías cada vez más avanzadas. En ese sentido, la estrategia plantea desarrollar acciones que aseguren la amplia distribución social de las ganancias asociadas a la transformación productiva, y iii) el tercero tiene como objetivo la transformación de los sistemas de género, en el sentido de que las desigualdades de género son una verdadera traba para el desarrollo sostenible en Uruguay. No es posible afrontar una transformación productiva sin aprovechar al máximo los talentos de la mitad más educada de la población: las mujeres. Eso requiere superar la división sexual del trabajo, y la segregación educativa y laboral de las mujeres en ciertas carreras y empleos muy asociados a la extensión de las tareas domésticas.

Para muchos de estos desafíos de la transición, Uruguay necesita fortalecer o construir capacidades y es en estos temas donde la cooperación internacional cumple un papel clave para acercar experiencias pertinentes, facilitar el diálogo de políticas y promover la generación de conocimiento, la transferencia tecnológica y el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo sostenible.

3.2. Avances y desafíos de Uruguay en el escenario de la CID

La continuidad del gobierno progresista durante tres periodos permitió avanzar en el fortalecimiento de capacidades para gestionar la cooperación internacional con un fuerte compromiso con los derechos humanos, la lucha contra las desigualdades y el desarrollo sostenible. Los valores que informan a la izquierda uruguaya, como la solidaridad, la justicia social y la integración latinoamericana, orientaron e hicieron posible reforzar la estrategia de CSS y T en la región, de modo que Uruguay pudo compartir sus aprendizajes en el diseño y la aplicación de políticas públicas con enfoque de derechos. En este sentido, en 2010 se produjo un hito importante con la creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), ubicada institucionalmente en la Presidencia y con un consejo directivo tripartito integrado por las más altas autoridades del Mi-

nisterio de Relaciones Exteriores (MRREE), la OPP y un delegado directo del presidente para que la política de cooperación internacional pudiera ser útil a las prioridades de la agenda de desarrollo y a las tendencias de política exterior.

La AUCI, como órgano rector de la política de cooperación, tiene el cometido principal de coordinar la CID y articularla con los actores del Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SNCI) —conformado por los organismos estatales, la comunidad de donantes, las organizaciones de la sociedad civil, del sector privado y de la academia—, que son los protagonistas de la cooperación. Actualmente, el país dispone de una institucionalidad con capacidades y recursos específicos para coordinar una ya reputada cooperación internacional, que tiene como desafíos fortalecer el SNCI y promover la convergencia de agendas entre instituciones y actores para poder desplegar al máximo el aporte de la cooperación internacional.

En este mismo periodo, la cooperación internacional no reembolsable dirigida a Uruguay se ha venido reduciendo en la medida en que el país ha ido aumentando su PIB per cápita. Tan es así que, entre 2015 y 2017, se redujo la cooperación no reembolsable de 34 a 22 millones de dólares (AUCI, 2018). Si se considera el porcentaje que estos montos representan en relación al presupuesto nacional, es posible inferir que la cooperación internacional no tiene un valor monetario muy importante como fuente de financiamiento para el desarrollo del país; sin embargo, para Uruguay, la CID ha sido y continúa siendo mucho más valiosa y estratégica que los fondos que trae consigo.

En países como Uruguay —y los de América Latina—, que no son ni serán dependientes de la AOD, que han hecho grandes progresos pero que tienen persistentes brechas estructurales (CEPAL, 2011, 2012) y nuevas trampas que obstaculizan la transición hacia mayores niveles de bienestar y desarrollo sostenible (OCDE *et al.*, 2019), la CID permite fortalecer las capacidades de planificación del desarrollo sostenible y las estrategias para garantizar la coherencia de políticas que requiere un tratamiento integral de la Agenda 2030 dentro del país y de los territorios.

Más aún, la cooperación internacional ayuda a blindar los avances realizados y a seguir universalizando el acceso a los derechos conforme a los estándares cristalizados en las normas y tratados internacionales. Por medio del diálogo de políticas, el intercambio de buenas prácticas, las asistencias técnicas y la construcción de alianzas multiactor, se puede mejorar la calidad de las instituciones, de los servicios y de las políticas públicas para responder a los nuevos desafíos multidimensionales del desarrollo sostenible.

3.3. *Implicaciones directas e indirectas de la graduación*

Uruguay viene asistiendo a un declive en los niveles de AOD que recibe desde la segunda década de 2000, tras recibir un apoyo significativo de sus principales socios cooperantes para paliar y superar los efectos de una de las crisis más graves de su historia. Su clasificación como país de renta alta en 2013 aceleró el proceso de graduación, que se oficializó cuando el CAD revisó su lista de países elegibles y excluyó a Uruguay, Chile y Seychelles a partir de enero de 2018.

Si bien es pronto para tener un diagnóstico exhaustivo de las consecuencias directas e indirectas de la graduación en todas las dimensiones del desarrollo, el *Primer análisis de impacto de la graduación de Chile* (PNUD y AGCID, 2017) hizo un estudio de la información también para Uruguay, e identificó como efectos directos de la graduación —en su primera acepción— la disminución de los flujos de préstamos concesionales y donaciones, y el corrimiento en la asignación sectorial de los recursos. También detectó dificultades para la movilización de recursos para la cooperación triangular y de acceso a algunos fondos globales, y señaló algunas consecuencias negativas indirectas en el apalancamiento de la innovación en I+D y otras políticas públicas, así como el fin de las preferencias comerciales. A la vez, como efecto de la graduación, se ha registrado igualmente una disminución de las becas de formación académica y profesional, una herramienta significativa para fortalecer el capital humano de Uruguay, lo que dificulta la generación de oferta académica en todas las áreas del conocimiento. Otro efecto directo ha sido que han cambiado los términos y condiciones en el financiamiento para el desarrollo (préstamos y otros instrumentos financieros).

Teniendo en cuenta que la Agenda 2030 interpela a todo país a trabajar de manera interdisciplinaria y coordinada —con distintos socios cooperantes, organismos del Estado, gobiernos locales, sindicatos, sociedad civil, academia y sector privado—, la graduación impacta negativamente en las posibilidades del país para cumplir con el ODS 17. El retiro paulatino del financiamiento de la CID a las organizaciones de la sociedad civil ha llevado a su reducción y debilitamiento, la ha vuelto más dependiente del financiamiento del Estado, lo que compromete su función de cabildeo (*advocacy*) y de vigilancia (*watchdog*) de las políticas públicas. Fortalecerla y dotarla de financiamiento independiente es una condición necesaria para garantizar la participación pública, la vigilancia y la rendición de cuentas que contribuyen a la buena gobernanza y a la consolidación de un sistema democrático vigoroso. Las organizaciones de la sociedad civil han sido actores im-

prescindibles para impulsar la agenda de derechos en Uruguay. Detrás de los avances registrados, “existe una red de organizaciones y movimientos sociales que históricamente han trabajado por estos temas y que han sabido aprovechar el cambio de estructura de oportunidad política que se dio en 2005 cuando accedió el Frente Amplio al poder” (Bidegain y Freigedo, 2019).

En este sentido, la academia está en una situación similar, lo que compromete el desarrollo del conocimiento, la ciencia, la tecnología y la innovación, aspectos imprescindibles para Uruguay, que ha logrado avances significativos en la consolidación de una plataforma científica tecnológica, pero que requiere del intercambio y la formación de recursos humanos que le permitan, por un lado, incorporar innovación en su matriz productiva y social, y, por otro, contribuir al desarrollo regional y global. Las prácticas, tecnologías y metodologías que trae aparejadas la CID permiten, asimismo, superar las limitaciones de la escala del país para innovar y cerrar las brechas de conocimiento para el desarrollo sostenible, al participar en consorcios de investigación e innovación, así como en redes de conocimiento y de mejora del capital humano por medio de becas y programas de intercambio académico.

Además, ya se están empezando a reconocer algunos efectos indirectos adicionales de la graduación de Uruguay. Por un lado, están aumentando las cuotas que el país debe pagar como contribución a los organismos internacionales, y está en riesgo mantener la presencia de algunos organismos o agencias con mandato específico para apoyar la reducción de brechas estructurales como la de género. En cuanto a la promoción e inserción internacional del país, Uruguay está teniendo que pagar cuotas de país desarrollado en las ferias internacionales.

3.4. La respuesta política externa: aportar al debate de la graduación en el marco de la Agenda 2030

A finales de 2015, la Agencia Chilena de Cooperación Internacional al Desarrollo (AGCID) se puso en contacto con la AUCI para compartir su preocupación, ya que el CAD les notificó que Chile y Uruguay estaban en vías de graduación. Chile, como miembro de la OCDE, tiene un estatus de observador en el CAD y por eso estaba informado del proceso. Uruguay, al no ser país miembro de la OCDE, no tuvo conocimiento directo del CAD, ya que no existía un proceso de notificación oficial del comité para avisar a los países que iban a cambiar de categoría o estatus en la instancia trienal de revisión de la lista de países elegibles

para la AOD, sino que se ponía un asterisco en la lista y un pie de página con la información de los países que estaban en vías de graduación.

Si bien la AUCI, ya desde 2011, participaba en distintos foros para posicionar los desafíos de los PRM en el marco de la cooperación internacional, fue a partir de la alianza con Chile y con otros países de la región cuando —junto con el MRREE y otros organismos del gobierno uruguayo— inició distintas acciones de incidencia internacional con el objetivo de comunicar que la renta per cápita no es un indicador válido para medir el desarrollo multidimensional y, por lo tanto, no es un buen criterio para establecer quién recibe o quién queda fuera de la AOD. Así, se buscó generar espacios de diálogo y reflexión sobre métricas y criterios alternativos, así como otras formas e instrumentos de cooperación que permitieran —según las capacidades y necesidades de cada país— responder a los desafíos del desarrollo sostenible en los ámbitos local, nacional, regional y global.

En mayo de 2016 se envió, como una de las primeras acciones, una nota firmada por los cancilleres de Chile, Antigua y Barbuda, y Uruguay, a las autoridades del CAD/OCDE junto con un *aide memoire* donde se solicitaba la conformación de un grupo de trabajo para la revisión de los criterios de graduación de la AOD a la luz de la Agenda 2030, así como una excepción (*waiver*) para los países que estaban en vías de ser graduados, mientras ese grupo no se formara. Si bien la nota se discutió en junio de 2016 en el seno del CAD, dicho organismo nunca se pronunció formalmente sobre la solicitud, aunque sí se activaron procesos dentro, así como en algunos de los principales donantes.

En este sentido, también a comienzos de 2016, la Comisión Europea adelantó a Uruguay y Chile que ya no podrían ser elegibles en sus programas regionales porque su Instrumento de Cooperación al Desarrollo (2014-2020) estaba vinculado a la lista de países elegibles para la AOD del CAD/OCDE. En mayo de ese año, la AUCI, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, envió una nota del presidente Tabaré Vázquez al presidente de la Comisión Europea Jean-Claude Juncker, en la que se ponía de relieve este asunto y la voluntad de Uruguay de seguir participando en los programas regionales de la UE. Desde esta se respondió con flexibilidad y apertura para encontrar una solución, y apoyar a Uruguay y a Chile en su transición al desarrollo sostenible, aun después de su graduación de la AOD.

Esto ha permitido a Uruguay continuar con una participación activa en los programas regionales de la UE, como EUROsociAL+, EuroClima+, El PACCTO, ADELANTE, COPOLAD II y AL INVEST 5.0. Así, se ha contribuido al fortale-

cimiento de capacidades para la generación de políticas públicas centradas en derechos humanos, cohesión social y territorial, innovación y desarrollo, además de en la provisión de bienes públicos regionales y globales como la seguridad y la paz, el cuidado del medio ambiente y la integración regional. Todo ello, con instancias de diálogo entre los países y la UE en sectores específicos priorizados regionalmente, y generando redes de conocimiento y de prácticas, y esquemas de trabajo multinivel y multiactor inclusivos y sostenibles.

Por su parte, en un ejercicio de autorreflexión, el CAD encomendó en 2016 a un panel de alto nivel la realización de un informe con recomendaciones para ajustar sus prácticas a la Agenda 2030 y a un conjunto de acuerdos internacionales que constituyen el nuevo consenso sobre desarrollo⁸. Entre otras sugerencias, el panel recomendó al CAD “involucrarse en un diálogo abierto sobre el criterio de graduación y sobre las metodologías utilizadas para identificar prioridades de desarrollo y medir las brechas y las múltiples dimensiones del desarrollo” (Informe del Panel de Alto Nivel, 2017: 6). A instancias de ese informe, el CAD organizó —en junio de 2016 en Santiago de Chile, y en París en febrero de 2019— encuentros con los países de América Latina con el propósito de dialogar sobre temas de interés para la región y la comunidad de donantes reunidos en ese organismo. En ambos eventos participaron también los bancos de desarrollo regional, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y el Centro de Desarrollo de la OCDE. La preocupación por la graduación tomó un cariz continental y birregional cuando, en el marco de la Reunión Ministerial UE-CELAC del 26 de octubre de 2016 en Santo Domingo, se incorporó en el punto 9 de la declaración la necesidad de reflexionar en torno a los instrumentos de cooperación birregional, incluida la cuestión de la graduación⁹.

El planteamiento sobre la necesidad de revisar los criterios de graduación y de medición del desarrollo sostenible penetró en la agenda externa de las autoridades del gobierno uruguayo. En este sentido, el canciller en diversos foros internacionales, el director de la OPP en el Foro de Alto Nivel de Desarrollo Sos-

⁸ El nuevo consenso de desarrollo está conformado por la Agenda 2030 y los 17 ODS, la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre Financiamiento para el Desarrollo, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres y el Acuerdo de París para la lucha contra el Cambio Climático.

⁹ El párrafo 9 de la declaración dice: “[...] Dada la importancia que reviste la asistencia oficial para el desarrollo como multiplicador para la aplicación efectiva de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, esta reflexión ha de incluir la cuestión de la graduación con el fin de reflejar adecuadamente las realidades y los desafíos de las poblaciones de los Estados de América Latina y el Caribe y sus posibles efectos secundarios en nuestra cooperación birregional”.

tenible de 2016 y 2017, y el propio presidente de Uruguay —en la Asamblea General de Naciones Unidas en 2018 y en la Conferencia de Naciones Unidas sobre cooperación Sur-Sur conmemorativa de los 40 años del Plan de Acción de Buenos Aires en 2019— incluyeron este mensaje en sus discursos.

En este contexto, Uruguay y Chile encontraron el apoyo político y técnico en la CEPAL, en cuanto organismo que genera conocimiento de y para la región, y que desde 2010 trabaja en el marco conceptual de las brechas estructurales como metodología alternativa al PIB per cápita para medir las desigualdades, reformular el vínculo de los países de América Latina con la CID y avanzar hacia el desarrollo sostenible.

Paralelamente, Uruguay encontró un interlocutor clave en el Centro de Desarrollo de la OCDE, del cual es miembro pleno desde 2015. El centro es un órgano que promueve el diálogo entre gobiernos del Norte y del Sur, empresas y organizaciones de la sociedad civil para discutir informalmente cuestiones de interés común y “explorar tendencias emergentes y temas que requieren respuestas de políticas” (OCDE, 2017: 3). Preocupado por lograr una mayor coherencia entre la política de cooperación del CAD y la visión del desarrollo que promueve el centro, este organismo escuchó con atención el planteamiento que, a su vez, estaba alineado con la conceptualización y medición multidimensional del bienestar que promueven y del cual Uruguay había sido país piloto en 2012¹⁰, y se convirtió así en un aliado estratégico. Por un lado, dio voz al gobierno de Uruguay con la publicación de un artículo de opinión en el blog del Centro de Desarrollo¹¹. Por otro, facilitó la reflexión en torno a una narrativa nueva, la del DeT. El centro, además, organizó dos sesiones de su Junta de Gobernadores en 2017 dedicadas a posicionar el concepto de DeT, la última de las cuales se tradujo en un mandato para que se involucrase “activamente con países miembros y no miembros, organizaciones internacionales y otros actores relevantes para abordar estas brechas de conocimiento y avanzar la agenda del Desarrollo en Transición” (OCDE, 2017).

¹⁰ Uruguay, comprometido con desarrollar diferentes instrumentos para medir el desarrollo, acordó con el Centro de Desarrollo y el Departamento de Estadística de la OCDE ser país piloto de un estudio multidimensional diseñado por la OCDE que identificó 11 indicadores de bienestar, realizó un diagnóstico sobre dónde se ubican los retos del país, y definió recomendaciones de políticas y aportes para su implementación (<http://www.oecd.org/dev/americas/mdcr-uruguay-esp.htm>). Durante su presentación en marzo de 2016, las autoridades nacionales destacaron la importancia de contar con estos estudios para tener una visión integral del proceso de desarrollo del país y garantizar políticas públicas de calidad, que aseguren un crecimiento inclusivo, al tiempo que se combate todo tipo de desigualdad.

¹¹ Ver el post completo en: <https://oecd-development-matters.org/tag/uruguay/>.

Otro de los aliados estratégicos fue la SEGIB, que facilitó las articulaciones entre los países latinoamericanos y la interlocución con los países europeos del espacio iberoamericano. En este sentido se llevaron a cabo varias acciones. En primer lugar, en el marco de la XXV Cumbre Iberoamericana en octubre de 2016, se aprobó un comunicado especial sobre la visión renovada de la cooperación internacional en el marco de la Agenda 2030 para asegurar la promoción de un sistema de cooperación integral y sin exclusiones, y el derecho al desarrollo de los países iberoamericanos¹².

Asimismo, en el marco del Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) en abril de 2018, se realizó un seminario en Lisboa titulado “Construir un Sistema de Cooperación Internacional Inclusivo para el Desarrollo Sostenible: Contribuciones desde Iberoamérica”, y se dedicó el capítulo I del *Informe de cooperación Sur-Sur* de 2018 a posicionar los desafíos y el papel de la CID en la región, ajustar las prácticas a la narrativa del desarrollo sostenible y debatir el fenómeno de la graduación en el marco de la Agenda 2030. Asimismo, en 2019 se ha encomendado la realización de un estudio que analiza el fenómeno de la graduación y cómo afectará a la región en los años venideros. Cabe aclarar que, tanto la SEGIB como el PIFCSS, favorecieron el diálogo entre los países latinoamericanos para comprender el significado y el alcance del DeT, un concepto nuevo que no emanaba de los canales tradicionales de Naciones Unidas y que, por tanto, generó algunas dudas y resistencias durante los primeros tiempos, despejadas gracias a estos ejercicios de reflexión conjunta.

El concepto de DeT llamó la atención de la UE, que pudo vislumbrar las consecuencias que tendrá en el medio plazo la graduación de todos los países de la región para el diálogo de políticas y la concertación de posiciones basadas en principios comunes que fortalecen el multilateralismo y la gobernanza global. Por ello, en 2018, aprobó la creación de la Facilidad para el Desarrollo en Transición y su impacto en los países socios para el logro de los ODS en América Latina y el Caribe, que consta de cuatro pilares: el Pilar I, para apoyar estrategias regionales para enfrentar desafíos comunes; el Pilar II, para apoyar reformas

¹² En su párrafo n° X la declaración dice: “Reafirman la multidimensionalidad de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) así como la necesidad de considerar el desarrollo como un fenómeno complejo e integral. En tal sentido, subrayan la necesidad de converger hacia un sistema de cooperación internacional integral y sin exclusiones, que contemple esquemas diferenciados y opciones de cooperación internacional para todos los países en desarrollo, de acuerdo con sus condiciones y necesidades específicas, independientemente de su renta per cápita que incorporen las tres dimensiones del desarrollo sostenible”.

de políticas públicas y su implementación; el Pilar III, para impulsar el diálogo político regional y el intercambio de buenas prácticas en esta materia, y el Pilar IV, que busca apoyar iniciativas innovadoras y respuestas específicas a aquellos países en transición hacia rentas más altas y el impacto en el logro de los ODS.

En ese marco, se acordó implementar los tres primeros pilares en alianza con el Centro de Desarrollo de la OCDE y la CEPAL, para afrontar los nuevos desafíos económicos y sociales de los países de América Latina y el Caribe, y apoyarlos en la transición al desarrollo sostenible al ritmo que requiere la Agenda 2030. En este marco, se unieron esfuerzos para elaborar estudios sobre las trampas del desarrollo que obstaculizan la transición de los países latinoamericanos, así como sobre los instrumentos más idóneos que desde la CID se podrían desplegar para superarlas, lo que culminó en la publicación en 2019 del *Latin American Economic Outlook* sobre DeT. Adicionalmente, se están promoviendo debates sobre las métricas más idóneas para evaluar las necesidades y avances en materia de desarrollo sostenible y bienestar de los países. En cuanto al Pilar IV, la AUCI ha acordado con la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la UE, y en diálogo con la Delegación de la UE en Uruguay, suscribir un contrato de subvención con el objetivo de diseñar e implementar una nueva modalidad de cooperación que acompañe el diálogo estratégico en materia de cooperación para el desarrollo entre Uruguay y la UE.

En 2019, el CAD tomó el concepto de *transición* y lo definió como “el camino hacia el logro del desarrollo sostenible y los objetivos de la Agenda 2030” (OCDE, 2019): manifestó así su preocupación por hacer de la AOD un instrumento más significativo para apoyar la transición de los países al desarrollo sostenible. Para ese fin, el comité encargó una serie de estudios para analizar la disponibilidad y articulación de diferentes fuentes de financiamiento, lo que denominó financiación para la transición (*transition finance*). De esta forma, busca optimizar el efecto de la AOD en el *mix* de instrumentos financieros, como palanca de otras fuentes de financiamiento, por su predictibilidad, accesibilidad y foco, procurando que no existan vacíos de financiamiento en determinados países o sectores (OCDE, 2019). A pesar de ser un intento de actualizar la AOD frente a los desafíos de la Agenda 2030, el enfoque que plantea la *transition finance* sigue estando en el valor monetario de la AOD, lo que no permite capturar en su cabalidad las consecuencias políticas que tiene la CID para el avance de los ODS y la agenda internacional de los derechos humanos.

Por último, en 2019 tuvieron lugar dos seminarios internacionales que convocaron a una plétora de actores de la academia, gobiernos, comunidad de do-

nantes, organismos internacionales y de la sociedad civil a debatir los desafíos de la cooperación internacional para los países de América Latina, en el marco de la Agenda 2030 y el DeT. El primero de ellos, organizado por la Fundación Carolina junto con la Fundación ICO en junio en Madrid, y el segundo en Montevideo, organizado por la Fundación EU-LAC junto con el gobierno de Uruguay (AUCI y MRREE), la CEPAL, el Centro de Desarrollo de la OCDE y la SEGIB, que puso el foco en la cohesión social.

En resumen, las acciones descritas permiten comprobar que hay voluntad y margen de maniobra para cerrar las brechas entre las prácticas y el discurso en materia de cooperación internacional para el logro de la Agenda 2030, y que un nuevo pacto en materia de CID es posible en la medida en que los países lo reclamen.

3.5. La respuesta política interna: la política de cooperación internacional de Uruguay al 2030

Paralelamente, en Uruguay, el Consejo Directivo de la AUCI resolvió, en diciembre de 2016, iniciar un proceso participativo de construcción de un documento político que tuviera una visión y una estrategia acordes con una mirada prospectiva al 2030 para responder al desafío de la graduación y de la implementación de la Agenda 2030.

En primer lugar, se convocó a un grupo de referencia integrado por figuras nacionales de la sociedad civil, la academia y el gobierno nacional, para acompañar desde el inicio todo el proceso, enriquecerlo con sus perspectivas personales e institucionales, y velar por que fuera lo más plural y respetuoso posible con los resultados de la consulta. Paralelamente, se realizó una llamada a la consultoría de la academia para que colaborara en el diseño y sistematización con un enfoque prospectivo.

El proceso de construcción del documento tuvo dos etapas: una de consulta y otra de validación política. La consulta se realizó en tres instancias interrelacionadas: en primer lugar, se realizaron entrevistas a más de 15 especialistas cualificados; en segundo lugar, se confeccionó un cuestionario de carácter anónimo que se distribuyó entre los actores de la CID en Uruguay. Finalmente, se realizaron dos talleres multiactor con un enfoque prospectivo para analizar las rupturas y estrategias de la CID de Uruguay al 2030, con más de 60 instituciones. La consultoría sistematizó los resultados que se tomaron como insumos para la redacción del documento. La negociación y redacción final tuvo el apoyo de una consultoría externa y fue el producto de un trabajo conjunto de validación política liderado por

la AUCI, con representantes del MRREE, la OPP y el Ministerio de Economía y Finanzas. El documento fue aprobado por el Consejo Directivo de la AUCI en diciembre de 2018 y por Decreto Presidencial en agosto de 2019.

La política de cooperación internacional de Uruguay al 2030 busca contribuir a la transición al desarrollo sostenible desde una función dual, con un enfoque de derechos y con estrategias flexibles e innovadoras para un escenario cambiante. Es parte integral de la estrategia de desarrollo en cuanto apoya áreas prioritarias y/o agendas innovadoras, incorpora nuevos conocimientos y facilita el diálogo entre todos los actores pertinentes para fortalecer capacidades, mejorar la calidad de las políticas públicas y avanzar en la agenda de derechos. Asimismo, es parte de la política exterior en la medida en que construye confianza, lo que permite fortalecer los vínculos con países socios y apoyar la transición al desarrollo de los países de América Latina y de otras regiones. Contribuye, además, al fortalecimiento del multilateralismo, a la inserción internacional y al posicionamiento de Uruguay en diversos espacios de diálogo.

Esta política se propone llevar adelante una CID basada en los siguientes principios: alineación con la demanda, horizontalidad, equidad, no condicionalidad/cooperación no ligada, articulación, integralidad/coherencia, transparencia y evaluación de resultados, calidad y foco en resultados de desarrollo y sostenibilidad en el tiempo. Las iniciativas de CID que Uruguay reciba y brinde se diseñarán teniendo en cuenta tres enfoques transversales: i) el enfoque de derechos humanos, es decir, que combata las desigualdades en el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, atendiendo especialmente a las poblaciones, grupos y territorios más vulnerados; ii) el tratamiento de la interseccionalidad, lo que implica la consideración de las distintas desigualdades, discriminaciones y desventajas que se producen por la combinación de identidades y que conlleva la integración del enfoque de igualdad de género y de las discriminaciones de tipo generacional, étnico-racial, por orientación sexual y por situación de discapacidad, y iii) la sostenibilidad ambiental, lo que implica incluir la dimensión ambiental en la identificación de problemas/soluciones, así como mitigar las posibles consecuencias negativas de las iniciativas de cooperación.

Con el propósito de contribuir al desarrollo sostenible desde una función dual, se definen cuatro objetivos estratégicos. El primero busca posicionar las prioridades políticas de Uruguay en la agenda de la cooperación internacional y el desarrollo sostenible, que apuntan a fortalecer el multilateralismo, la solidaridad, la promoción de la paz, la soberanía de los Estados y la defensa del De-

recho internacional. Un ejemplo de cómo la cooperación internacional contribuye al desarrollo regional y global ha sido la exitosa campaña contra el tabaquismo liderada por el presidente Vázquez, que recibió la distinción de la Organización Mundial de la Salud. Desde 2014, Uruguay es sede del primer Centro Internacional de Cooperación de Control de Tabaco en América, lo que le ha permitido promover iniciativas de CSS a escala global, para contribuir con los tratamientos y las medidas para disminuir el consumo de tabaco.

Otro ejemplo está en la participación de Uruguay, junto con la CEPAL, en la elaboración del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo firmado en 2013, que incorpora una revisión de la política regional contra el aborto, da impulso a la educación sexual y plantea una defensa de los derechos de la mujer, entre otros asuntos. En este sentido, Uruguay ha aprobado nuevas normativas que nos permiten avanzar en la implementación del consenso, que se traducen en buenas prácticas de políticas públicas para compartir con otros países de igual y/o menor desarrollo relativo.

El segundo objetivo estratégico propone generar nuevas oportunidades de cooperación internacional para Uruguay, que le permitan continuar fortaleciendo políticas públicas, consolidar los logros alcanzados y seguir avanzando en el cierre de las brechas estructurales. La definición precisa y orientada a las especificidades y necesidades nacionales de la cooperación internacional que recibe el país es un pilar en la continuidad del proceso de transición al desarrollo con el cual Uruguay está comprometido. Para ello se propone promover más iniciativas no solo con los gobiernos centrales, sino también con los locales, la academia y la sociedad civil.

Dada la trayectoria, experiencia y resultados de la cooperación internacional uruguaya en el nuevo contexto de la Agenda 2030, la AUCI ha logrado innovar en el diseño de acuerdos y modalidades de trabajo. En este sentido, en febrero de 2011, la AUCI firmó con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) —pionera en promover la cooperación triangular con Uruguay— un memorando para la creación de un Programa Conjunto de Cooperación Triangular, renovado en 2015. Gracias al diálogo horizontal entre ambos países, y la flexibilidad y capacidad de adecuación de ambas agencias en torno a los instrumentos de cooperación que se vienen trabajando en conjunto, se han logrado aprobar iniciativas de cooperación técnica bilateral y triangular en áreas de fortalecimiento institucional, igualdad de género, innovación en políticas sociales e inclusión de población afrodescendiente, ajustadas a los nuevos desafíos de la transición de Uruguay al desarrollo sostenible.

Otro ejemplo de que es posible seguir trabajando en cooperación está en la voluntad y acción del gobierno de Japón, que —en vista del escenario internacional y los retos y desafíos uruguayos— ha resuelto mantener el Programa de Asistencia Financiera No Reembolsable para Proyectos Comunitarios y de Seguridad Humana, destinado a entidades públicas locales, instituciones educativas o de salud, y ONG. En este sentido, con la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA, por sus siglas en inglés), se han acordado iniciativas de cooperación triangular en la implementación del Convenio de Minamata, en el que Uruguay exhibe un potencial que puede transferir a otros países de América Latina, así como una nueva modalidad de seminario bilateral para la formación de recursos humanos nacionales en el área de educación inclusiva.

Asimismo, con el gobierno de China se han acordado dos nuevos instrumentos de cooperación basados en el diálogo bilateral en el marco del acuerdo estratégico “Una Franja, Una Ruta”, que ha permitido que más de 200 jóvenes deportistas y entrenadores uruguayos de diferentes disciplinas de alto rendimiento hayan tenido la oportunidad de formarse por periodos de tres meses en China. Además, tras intensas y fructíferas negociaciones, en 2017, la AUCI firmó con la Agencia China de Cooperación un acuerdo de ejecución del proyecto para la construcción de una escuela de tiempo completo que contará con una donación del gobierno chino en una modalidad única en el mundo: el diseño y la ejecución de la obra estarán a cargo de personal uruguayo con base en la normativa nacional y en un espacio elegido por el gobierno de Uruguay para promover la inclusión social, educativa y territorial.

Estos ejemplos sugieren que en los próximos años otros países y actores no estatales —del Norte y del Sur— irán adaptando sus políticas de cooperación a la Agenda 2030, que insiste en no dejar a nadie atrás en el camino hacia el desarrollo sostenible, lo que permitirá ampliar las oportunidades de trabajo conjunto.

El tercer objetivo estratégico apunta a ampliar la capacidad oferente de Uruguay al incorporar a otros actores como los gobiernos subnacionales, la sociedad civil, la academia y el sector privado. El programa de CSS y T que Uruguay viene desarrollando es un pilar de su política de cooperación internacional. A partir del intercambio de experiencias innovadoras, actividades de formación, asistencias técnicas de expertos uruguayos y el ofrecimiento de pasantías o instancias de capacitación de corta duración, el país ha comenzado a ser oferente de CSS y T en las que comparte políticas públicas exitosas desde el punto de vista de los resultados de desarrollo. Esta oferta está focalizada hasta el momento en intercambios e ini-

ciativas del gobierno central de Uruguay con sus homólogos en el espacio latinoamericano. Los desafíos para ampliar la capacidad oferente del país están, por una parte, en identificar y sistematizar buenas prácticas de los gobiernos subnacionales, la sociedad civil y la academia y, por otra, en diseñar en conjunto con cada uno de los actores mecanismos administrativos e incentivos adecuados que les permitan participar de las iniciativas de CSS y T. Para ello, entre otras medidas, se propone su incorporación al Consejo Consultivo de la AUCI, que deberá convocarse para asesorar y dar seguimiento a la política.

El cuarto y último objetivo pretende fortalecer las alianzas y herramientas para el desarrollo sostenible a partir de la cooperación internacional. La complejidad de los desafíos requiere trabajar de manera cada vez más interdisciplinaria y coordinada entre los diferentes socios cooperantes, sectores y niveles del Estado, la academia, la sociedad civil y el sector privado, porque cada uno de los actores cuenta con conocimientos y recursos para desarrollar una función significativa en el cumplimiento de los ODS. Pero, para que esto sea posible, la incorporación de los distintos actores debe promoverse desde el respeto de los derechos humanos, la autonomía, y las responsabilidades y roles diferenciados de cada uno.

En este sentido, algunos ejemplos de lo que ya está en marcha ilustran el tipo de acciones estratégicas que se promueven hacia 2030. En 2017, con la firma de un acuerdo entre la AUCI y la Red de Mercociudades, se han apoyado iniciativas de CSS descentralizada y se proyecta que puedan fomentarse las capacidades que tienen los gobiernos subnacionales para la CID, para poder formar parte de la oferta uruguaya de CSS.

La incorporación de la sociedad civil se viene produciendo de diferentes formas; en general, en las iniciativas que apoya la AUCI, actúa en coordinación con el sector público vinculado a la materia. En otras iniciativas, se ha priorizado el trabajo con redes sectoriales de ONG, con el objetivo de promover resultados de mayor alcance. Desde la política, se propone que la sociedad civil participe en un porcentaje de las iniciativas de la CID que Uruguay recibe y brinda.

El sector académico se considera un aliado indispensable para cumplir los objetivos de la Agenda 2030, ya que sin generación de conocimiento e innovación, no será posible avanzar hacia un desarrollo sostenible. Por ello, resulta fundamental promover el intercambio con la diáspora cualificada, generar facilidades para la creación de programas de investigación, desarrollo e innovación, y apoyar intercambios académicos.

La política plantea el fortalecimiento de la alianza estratégica con el Sistema de Naciones Unidas. Así, en el marco de la reforma del pilar de desarrollo

de este, se ha iniciado un proceso conjunto de reflexión y evaluación para fortalecer su aporte a la transición hacia el desarrollo sostenible, adecuando sus funciones y su estructura a los nuevos desafíos, y al papel dual del país en la CID. Teniendo en cuenta la complejidad y la dinámica de los escenarios internacional y nacional, se acordó que el documento de la política de cooperación internacional de Uruguay definiera lineamientos estratégicos en cada uno de los objetivos, pero no sectores prioritarios: estos se irán definiendo al comienzo de cada ciclo electoral por medio de un proceso de elaboración de un plan quinquenal de cooperación internacional en línea con la política.

El documento también cuenta con un capítulo que aborda las condiciones necesarias y medios para su implementación en el ámbito nacional, como la gobernabilidad, la institucionalidad y el marco jurídico, los recursos humanos y financieros necesarios, y la producción y gestión de conocimiento. Vale la pena resaltar que se apunta a promover desde la política de la CID una estrategia nacional de educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global, que permitirá generar un espíritu crítico y un cambio cultural en esta y en los tomadores de decisión, para reconocernos no solo como receptores de cooperación, sino también como oferentes en las áreas en las que se han logrado avances, en un mundo cada vez más interdependiente y complejo donde las acciones de todos los actores cuentan.

Finalmente, se plantea la necesidad de definir sistemas de monitoreo y evaluación que permitan analizar sistemáticamente el grado en el que las acciones y los resultados obtenidos se acomodan a lo planificado, con el fin de detectar necesidades de ajuste en la planificación y ejecución de la política. En este sentido, ya se está avanzando en el fortalecimiento de las capacidades de evaluación de la AUCI, que ha trabajado junto con la academia en la definición de una metodología de evaluación adecuada al alcance y los principios de la CSS y T de Uruguay, y se está realizando un ejercicio de evaluación de una muestra de iniciativas representativa del programa de Uruguay para 2015-2018.

4. Reflexiones finales

Superar los signos de agotamiento y crisis de la CID requiere revalorizar el efecto político y estratégico de la cooperación (en todas sus modalidades), y alinear sus recursos, prácticas e instrumentos a los principios y objetivos de la Agenda 2030 que todos los países han adoptado. Al mismo tiempo, es preciso cerrar las brechas

de incoherencia entre las políticas de cooperación, y otras políticas nacionales y de actores transnacionales que tienen consecuencias negativas en el mundo en desarrollo. En este sentido, una de las prácticas más perniciosas y contradictorias para la Agenda 2030 es la de basar la graduación de la CID únicamente en la renta per cápita de los países, un indicador que invisibiliza sus necesidades y capacidades multidimensionales y cuyos umbrales se ajustan de manera tal que los empujan prematuramente a las categorías de mayores ingresos.

Paralelamente, el logro de la Agenda 2030 hace necesario un nuevo contrato social en materia de CID, que esté basado en la construcción de un sistema de cooperación integral y equitativo que ponga énfasis en los países y poblaciones que menos capacidades tienen, pero que despliegue apoyos diferenciados y ajustados para no dejar a nadie atrás. Avanzar en ese sentido implica la democratización de los espacios de concertación de la CID y el fortalecimiento de la institucionalidad y de las alianzas —particularmente en los países del Sur—, que promueva el posicionamiento de la cooperación como una política de Estado al servicio del desarrollo sostenible, dotándola de recursos y capacidades humanas que estén a la altura de los desafíos.

En Uruguay, 15 años de gobierno progresista permitieron fortalecer las capacidades institucionales y gestionar la cooperación que recibió el país. De lo que se trata ahora es de contribuir al modelo de desarrollo inclusivo y sostenible, y asumir un papel cada vez más activo como oferente de CSS bajo los principios de solidaridad y de integración latinoamericana. El último hito de este proceso ha sido la construcción participativa de una política de cooperación internacional con enfoque de derechos para contribuir al desarrollo sostenible y al fortalecimiento del multilateralismo desde un papel dual con un horizonte temporal al 2030. El gran desafío es preservar estas conquistas y construir los consensos necesarios para transformar la política de cooperación en una política de Estado y que no pierda validez frente al cambio de signo de gobierno en Uruguay a partir de 2020.

Referencias bibliográficas

- ALONSO, J. A. (dir.) (2007): *Cooperación con países de renta media*, Madrid, Editorial Complutense.
- (2014): “From aid to global development policy”, en ALONSO, J. A.; CORNIA, G. A. y VOS, R. (eds.): *Alternative Development Strategies for the Post 2015 Era*, Nueva York, Bloomsbury Academy.

- (2015): “Más allá de la ayuda: redefiniendo el sistema de cooperación para el desarrollo”, en OCAMPO, J. A. (ed.): *Gobernanza Global y Desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 161-206.
- (2018): “Development cooperation to ensure that none be left behind”, *CDP Background Paper*, n° 34, ST/ESA/2018/CDP/39, Nueva York, Naciones Unidas. Disponible en: https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/CDP_BP39_Mar_2018.pdf (consultado el 17 de noviembre de 2019).
- AUCI (2018): *Estado de situación de la cooperación internacional de Uruguay 2017*. Disponible en: <https://www.gub.uy/agencia-uruguaya-cooperacion-internacional/datos-y-estadisticas/estadisticas> (consultado el 20 de noviembre de 2019).
- BIDEGAIN, G. y FREIGEDO, M. (2019): “Las organizaciones de la sociedad civil de la ‘nueva agenda de derechos’: un mapeo de sus características y de su relacionamiento con el Estado”, *Razones y Personas: Repensando Uruguay* (16 de agosto). Disponible en: <http://www.razonesypersonas.com/2019/08/las-organizaciones-de-la-sociedad-civil.html> (consultado el 28 de noviembre de 2019).
- BRECH, V. y POTRAFKE, N. (2013): “Donor Ideology and Types of Foreign Aid”, *CE-SIFO Working Paper*, n° 4314, Center for Economic Studies & Ifo Institute.
- CEPAL (2011): *Panorama social de América Latina 2010*, LC/G.2481-P, Santiago, Naciones Unidas.
- (2012): *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*, LC/G.2524 (SES.34/3), Santiago, Naciones Unidas.
- CHONG, A., GRADSTEIN, M. y CALDERON, C. (2009): “Can foreign aid reduce income inequality and poverty?”, *Public Choice* 140, pp. 59-84.
- COMISIÓN EUROPEA (2011): *The Multiannual Financing Framework: The Proposals on External Action Instruments*, Bruselas, Comisión Europea memo/11/878.
- (2019): “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”, Bruselas. Disponible en: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/com_com20110637_es_o.pdf.
- DUBOIS, A. (2000): *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/67> (consultado el 29 de noviembre de 2019).

- FANTOM, N. y SERAJUDDIN, U. (2016): “The World Bank’s Classification of Countries by Income”, *Policy Research Working Paper 7528*, World Bank Group/Development Economics Data Group. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/408581467988942234/pdf/WPS7528.pdf> (consultado el 27 de noviembre de 2019).
- GALLANI, S.; KNACK, S.; XU, L. C. y ZOU, B. (2016): “The effect of aid on growth: evidence from a quasi-experiment”, *Working Paper 22164*, National Bureau of Economic Research. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w22164> (consultado el 27 de noviembre de 2019).
- GLENNIE, J. y SUMNER, A. (2015): “Aid should be seen as foreign public investment, not just charity”, *The Guardian* (5/8/2015). Disponible en: <https://www.theguardian.com/global-development/2015/aug/05/aid-should-be-seen-as-foreign-public-investment-not-just-charity> (consultado el 18 de noviembre de 2019).
- GLENNIE, J. (2019): “De la ‘graduación’ a la ‘gradación’: un nuevo enfoque para la cooperación al desarrollo de EU-LAC”, *EU-LAC Newsletter 10/2019*. Disponible en: https://eulacfoundation.org/sites/eulacfoundation.org/files/files/ESP_IMP.pdf (consultado el 27 de noviembre de 2019).
- GOWAN, R. y DWORKIN, A. (2019): “Three crises and an opportunity: Europe’s stake in multilateralism”, *Policy Brief*, European Council on Foreign Relations (septiembre). Disponible en: https://www.ecfr.eu/page/-/three_crises_and_an_opportunity_europes_stake_in_multilateralism.pdf (consultado el 15 de noviembre de 2019).
- GREENHILL, R.; PRIZZON, A. y ROGERSON, A. (2013): “The age of choice: developing countries in the new aid landscape. A synthesis report”, *Working Paper 364*, Londres, Overseas Development Institute. Disponible en: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8188.pdf> (consultado el 20 de noviembre de 2019).
- INFORME DEL PANEL DE ALTO NIVEL (2017): “Un Nuevo CAD en un Mundo Cambiante”, París, OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/Report-High-Level-Panel-on-the-DAC-2017.pdf> (consultado el 26 de noviembre de 2019).
- JALLES D’OREY, M. A. y PRIZZON, A. (2019): “Exit from Aid. An Analysis of Donor Experiences”, Londres, ODI Report (abril). Disponible en: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12661.pdf> (consultado el 20 de noviembre de 2019).
- KANBUR, R. y SUMNER, A. (2012): “Poor countries or poor people? Development assistance and the new geography of global poverty”, *Journal of International Development*, 24(6), pp. 686-695.

- KHARAS, H. (2013): “Development Assistance”. Disponible en: http://www.developmentideas.info/website/wp-content/uploads/Ch5o_DevelopmentAssistance_HomiKharan_2013.pdf.
- LEJTREGGER, M. (2016): “Cooperación internacional para el desarrollo y políticas públicas: El caso de la política pública de energía eólica de Uruguay entre 2005 y 2015 como propuesta para el análisis de la cooperación internacional en un país de desarrollo relativo intermedio”. Informe de Pasantía (licenciatura en desarrollo), Uruguay, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- MALACALZA, B. (en prensa): “Más allá de la renta: Iberoamérica y la cooperación internacional al desarrollo en un mundo en cambio”, Madrid, AECID/SEGIB.
- MARTINELL, A. (2015): “¿Por qué los ODS no incorporan la cultura?”, 11 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://www.alfonsmartinell.com/por-que-los-ods-no-incorporan-la-cultura/> (consultado el 29 de noviembre de 2019).
- McMILLAN, M. y RODRIK, D. (2011): “Globalization, Structural Change and Productivity Growth”, *Working Paper* n° 17143, Cambridge, NBER
- NIELSEN, L. (2012): “How to classify countries based on their level of development”, *Social Indicators Research* 114(3), pp. 1087-1107.
- OCDE (2017): “Beyond Shifting Wealth: Perspectives on Development Risks and Opportunities from the Global South”, París, OECD Publishing.
- (2019): “Transition Finance 2019”, París, OECD Publishing. Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-topics/Transition-Finance-Main-Findings-2019.pdf> (consultado el 20 de noviembre de 2019).
- OCDE et al. (2019): *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición*, París, OECD Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/g2g9ff1a-es>.
- PNUD y AGCID (2017): *Primer impacto de análisis de la graduación de Chile*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- RAVAILLON, M. (2013): “Why \$12,616?”, *Commentary & Analysis*, Center for Global Development. Disponible en: <https://www.cgdev.org/blog/why-12616> (consultado el 26 de noviembre de 2019).
- SANAHUJA, J. A. (2014): “Desarrollo global y países emergentes: retos para la política de cooperación de la UE”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n° 108, pp. 67-93. Disponible en: https://www.cidob.org/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/108/desarrollo_global_y_paises_emergentes_retos_para_la_politica_de_cooperacion_de_la_ue (consultado el 10 de diciembre de 2019).

- SANAHUJA, J. A. y SCHÜNEMANN (2012): “El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda”, en SANAHUJA, J. A. (coord.): *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo, visiones, políticas y actores*, Madrid, Editorial Complutense.
- SANAHUJA, J. A. y TEZANOS VÁZQUEZ, S. (2017): “Del milenio a la sostenibilidad: retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”, *Política y Sociedad*, vol. 54(2), pp. 521-543.
- STIGLITZ, J.; SEN, A. y FITOUSSI, J.-P. (2009): “Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress”, Bruselas, Comisión Europea. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/118025/118123/Fitoussi+Commission+report> (consultado el 27 de noviembre de 2019).
- SUMNER, A. (2012): “Where Do The World’s Poor Live? A New Update”, *IDS Working Paper*, nº 393, Institute of Development Studies. Disponible en: <https://online-library.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.2040-0209.2012.00393.x> (consultado el 29 de noviembre de 2019).
- (2017): *Global Poverty*, Nueva York, Oxford University Press.
- TALBERTH, J. y BOHARA, A. (2006): “Economic Openness and Green GDP”, *Ecological Economics*, 58(4), pp. 743-758.
- TASSARA, C. (2011): “Paradigmas, actores y políticas. Breve historia de la cooperación internacional al desarrollo”, *Revista de la Universidad Autónoma Latinoamericana* nº 31, Unaula, pp. 41-97.
- TEZANOS VÁZQUEZ, S. y SUMNER, A. (2016): “Is the ‘Developing World’ Changing? A Dynamic and Multidimensional Taxonomy of Developing Countries”, *The European Journal of Development Research*, Palgrave Macmillan; European Association of Development Research and Training Institutes (EADI), vol. 28(5), pp. 847-874.
- TINGEY, D. (2010): “Donors and Domestic Politics: Political Influences on Foreign Aid Effort”, *The Quarterly Review of Economics and Finance* 50, pp. 40-49
- VAN ROMPAEY, K. (2009): “La paradoja de los biocombustibles y el desarrollo sustentable en Brasil”, Ponencia presentada en las Jornadas del Área de Relaciones Internacionales de FLACSO (octubre), Buenos Aires. Disponible en: https://www.academia.edu/2180155/La_Paradoja_de_los_Biocombustibles_y_el_Desarrollo_Sustentable_en_Brasil (consultado el 29 de noviembre de 2019).
- WCED (1987): *Our Common future*, Nueva York, Oxford University Press.

10. La Cooperación Técnica Pública en los nuevos paradigmas de la cooperación al desarrollo con América Latina

Marisa Ramos

Profesora Titular de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid

Tobias Jung

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

1. Introducción¹

En el proceso de actualización de la cooperación al desarrollo a nivel global, cuyos detonantes ha sido, entre otros factores, la aprobación de la Agenda 2030 y la aparición de nuevos actores en el escenario internacional del desarrollo, el conocimiento técnico y los recursos vinculados a su gestión y aplicación en políticas públicas y en construcción de instituciones adquieren especial relevancia. Los nuevos paradigmas del desarrollo sostenible y la cooperación internacional para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 están reivindicando la importancia de los recursos técnicos sumados a los financieros para avanzar en el desarrollo, especialmente aquéllos necesarios para diseñar, elaborar e implementar políticas públicas con capacidad de transformación y de implementación de la mencionada agenda.

¹ Los autores agradecen los aportes de Iosu Iribarren, Peggy Martinello, Laura Ruiz García, Juan Manuel Santomé e Ignacio Soletto. Además, agradecemos la lectura y comentarios de Fernando de la Cruz, Silvia López, Lola Martín Villalba y Laura Ruiz Jiménez.

A esta reivindicación se suma la idea de que el intercambio de conocimiento y el aprendizaje se debe llevar a cabo de forma horizontal, de manera que la circulación de conocimiento no responda a modelos jerárquicos de canalización. La idea de aprendizaje compartido y de las sinergias generadas a través de alianzas para potenciarlo, ponen el foco en la horizontalidad como elemento esencial para promover el desarrollo sostenible y para canalizar y difundir la cooperación internacional.

Específicamente, el ODS 17 de la Agenda 2030 anima y promueve los partenariados globales efectivos de “la movilización de conocimientos, capacidad técnica, tecnología y recursos”, orientados a la consecución del desarrollo sostenible. Esta propuesta remite a una recuperación del protagonismo de una Cooperación Técnica intensiva en conocimientos para el refuerzo de capacidades, tal como establece la meta 17.09², con el fin de mejorar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible a través de alianzas diversas que “movilicen e intercambien conocimientos, especialización, tecnología y recursos financieros”.

La participación de las instancias públicas desde un rol central/protagonista en la constitución de alianzas eficaces supone un elemento clave a tenor de la meta 17.17³, que sienta una base fundamental para el aterrizaje de los ODS en las acciones de cooperación. Los actores de cooperación están llamados a promover la participación activa y coordinada de los sistemas de gobernanza en pro de una mayor sostenibilidad de la acción. La Cooperación Técnica Pública (CTP), por tanto, como modalidad de cooperación, adquiere un lugar superior, pues deja de estar circunscrita al ODS 16 (promoción del Estado de derecho, instituciones eficaces y transparentes y rendición de cuentas), para presentarse como factor multiplicador de las alianzas en la esfera pública y, con ello, garante de una mayor eficacia, fundamental para la consecución de todos los ODS.

Esta nueva centralidad, tanto de la Cooperación Técnica como de las alianzas desde lo público, es especialmente explícita en el caso de la cooperación con los países de América Latina, que ha conocido transformaciones esenciales en las últimas décadas, en tanto que como región ha pasado de ser receptora de cooperación a constituirse en un actor relevante en el escenario global.

² Meta 17.09: “Aumentar el apoyo internacional para realizar actividades de creación de capacidad eficaces y específicas en los países en desarrollo, a fin de respaldar los planes nacionales de implementación de todos los ODS, incluso mediante la Cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular”.

³ Meta 17.17: “Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas”.

El debate sobre la cooperación con los Países de Renta Media (PRM) y Países de Cooperación Avanzada, categoría en la que entran la mayoría de los países de América Latina⁴, ya puso el foco en la pertinencia de orientar y concentrar la cooperación con la región en las carencias de recursos técnicos y de conocimiento necesario para fortalecer las instituciones y las políticas, por ser precisamente la debilidad de estas las que explicaban y definían algunos de los “estrangulamientos” que dificultan el desarrollo de la región (Alonso, 2007: 128). El consecuente debate sobre la graduación de los PRM como receptores de la cooperación encontró en las carencias institucionales y en las vinculadas al conocimiento necesario para la elaboración de políticas de desarrollo una de las justificaciones para mantener la cooperación con la región.

Sin embargo, es el debate reciente sobre el “Desarrollo en Transición” que han promovido la Oficina de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión Europea (DEVCO, por sus siglas en inglés), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el que está poniendo el foco en la carencia de recursos institucionales y, entre ellos, del conocimiento técnico necesario para la elaboración e implementación de políticas públicas. Se promueve, desde este paradigma, que la cooperación internacional para el desarrollo “trascienda la asistencia financiera internacional e incluya un nuevo conjunto de modalidades”, incluyendo, entre las mismas, “el intercambio de conocimientos, diálogos multilaterales sobre políticas, desarrollo de la capacidad y transferencia de tecnología” (CEPAL-OCDE, 2018: 33-34). La innovación a la que se asocian estas modalidades de cooperación es, por tanto, el intercambio de conocimiento y el acceso a la tecnología en condición de horizontalidad y de flexibilidad, en contextos de aprendizaje mutuo a través de partenariados y de alianzas facilitadas por la cooperación. Un precepto, esta vez de DEVCO, OCDE y CEPAL, que se alinea con la Agenda 2030 en su localización para América Latina.

Sin embargo, ni el intercambio de conocimiento ni la transferencia de tecnología ni los diálogos sobre políticas ni la horizontalidad, son elementos nuevos en la cooperación al desarrollo. Por el contrario, constituyen rasgos genuinos de modelos de cooperación que cuentan con una larga trayectoria, especialmente condensada en el término de la CTP, que ha contribuido al desarrollo de América Latina con el aporte de instituciones públicas como oferentes

⁴ Ya son PRM Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay.

directos de conocimiento para el fortalecimiento a instituciones, y el apoyo a políticas de sus instancias nacionales, subregionales y regionales.

Así, países que han tenido a esta región como destino prioritario de sus esfuerzos en cooperación al desarrollo, como es el caso de España, la han orientado de forma prioritaria por medio de diferentes herramientas de Cooperación Técnica. La formación, la asistencia técnica pública o el intercambio de experiencias en espacios regionales forman parte del ADN de la Cooperación Española (CE), e incluso son la base sobre la que se ha construido todo el andamiaje de su condición de país donante. También la Unión Europea (UE) ha orientado buena parte de su cooperación con los países de la región en torno a este tipo de cooperación, a través de un acompañamiento al diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas (en ámbitos diversos como la cohesión social, el cambio climático, la justicia y la seguridad, etc.), poniendo a disposición conocimiento “a medida” y buscando la coherencia de las políticas y su alineamiento con las prioridades. La más reciente modalidad de cooperación con América Latina, la cooperación triangular, sigue definiéndose precisamente por basarse en transferencia de conocimiento técnico y por favorecer la Cooperación Técnica.

En lo que se refiere a la cooperación entre los mismos países de América Latina, la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) se conceptualizó y promovió en el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA), adoptado en el año 1978 en la primera Conferencia sobre CTPD llevada a cabo en dicha ciudad. Desde hace ya varias décadas, la región se ha consolidado como baluarte de la Cooperación Sur-Sur, constituyendo la transferencia de conocimiento, la Cooperación Técnica y la horizontalidad los elementos que mejor definen a esta modalidad. Finalmente, la cooperación que llevan a cabo entre sí los países latinoamericanos a nivel regional, donde destaca la Cooperación Iberoamericana, también cuenta con una dilatada trayectoria de Cooperación Técnica, siendo esta forma de cooperar lo que define y da contenido a la misma.

El paradigma que es nuevo en este debate sobre una cooperación más horizontal es la propia naturaleza de la Agenda 2030 y la ambición de construir sobre ella espacios de valores compartidos. Por tanto, para aterrizar conceptos como el “Desarrollo en Transición”, conviene revisar la trayectoria de este tipo de cooperación, con el fin de generar aprendizajes a partir de la experiencia acumulada. Esta revisión se hará a partir de tres casos paradigmáticos: la experiencia de la CE, como expresión tangible de la experiencia de un donante que ha transitado desde una cooperación tradicional a una cooperación renovada; la experiencia de la UE a través de los programas regionales de cooperación con América Latina, y la coopera-

ción regional iberoamericana como expresión de un esquema que puede aproximarse a los rasgos innovadores con los que se quiere dotar la cooperación actual con la región. La revisión de estos tres casos servirá para caracterizar, a partir de ellos, los modelos de Cooperación Técnica, para extraer aprendizajes de los mismos y para abordar, bajo ese prisma, las innovaciones necesarias —y las innecesarias— que requieren los nuevos esquemas de cooperación que están a debate. Se trata, en definitiva, de aprender del pasado y del presente para recuperar, revisar e innovar a partir de la evidencia y de la experiencia.

2. La CTP en la cooperación internacional para el desarrollo

La Cooperación Técnica, en general, va asociada a la cooperación al desarrollo desde sus mismos orígenes, aunque no fue conceptualizada ni tratada como modalidad específica de cooperación hasta la Conferencia de Buenos Aires⁵ (PABA) de 1978, denominada precisamente CTPD, hito en el que se consolida y reconoce la Cooperación Sur-Sur (en aquel entonces entendida y denominada CTPD) y que sienta las bases de la Cooperación Sur-Sur moderna. Ya entonces se hacía referencia a los antecedentes de este tipo de cooperación, concretamente en el punto 6 de la Introducción del PABA:

Esta forma de cooperación no es nueva. Son muchas las actividades de cooperación que se han llevado a cabo entre países en desarrollo en el transcurso de los años, y muchas se encuentran actualmente en curso. Lo que sí es nuevo es que la Cooperación Técnica entre los países en desarrollo es considerada ahora por esos países como un elemento cada vez más importante para la promoción de un desarrollo firme en el contexto actual del mundo. Además, las dificultades con que tropieza actualmente la economía mundial hacen aún más necesario que los países en desarrollo elaboren estrategias basadas en una mayor confianza en sí mismos, nacional y colectiva para lo cual la CTPD es un instrumento importante.

Desde su conceptualización inicial, la Cooperación Técnica se concibió como una cooperación centrada en la difusión, transferencia o intercambio de cono-

⁵ El PABA estableció nueve objetivos y 38 recomendaciones, las cuales se convirtieron en el documento fundacional de la ahora Cooperación Sur-Sur en su dimensión Técnica (SEGIB, 2010).

cimientos técnicos y de gestión, con el fin de aumentar las capacidades de instituciones y personas para promover su propio desarrollo. Desde el año 1978 en el que se comenzó a debatir en torno a la Cooperación Técnica, este concepto se ha utilizado mucho y se ha analizado poco. La escasa conceptualización contrasta con el vigor de esta forma específica de cooperación, que ha nutrido de forma esencial las acciones, proyectos y programas llevados a cabo en los dos grandes sistemas de cooperación al desarrollo: el Norte-Sur y el Sur-Sur.

En lo que se refiere a la Cooperación Norte-Sur, los donantes tradicionales han utilizado la Cooperación Técnica como elemento central de su acción, dando contenido a proyectos, programas e iniciativas diversas. Generalmente, y de acuerdo con el Glosario del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)⁶, la Cooperación Técnica incluye: la asistencia técnica (asesoría, capacitación), las becas, la cooperación científica y tecnológica y la cooperación cultural. Fue en el año 2000 cuando el CAD de la OCDE definió la Cooperación Técnica como “el conjunto de actividades financiadas por un país donante cuyo propósito principal es aumentar el nivel de conocimientos, habilidades, saber hacer técnico o actitudes productivas de los habitantes de los países en desarrollo” (Cámara, 2002: 2)⁷. Donantes como España han definido esta cooperación como “el conjunto de actividades financiadas por un país donante dirigidas a la transferencia de conocimiento para el fortalecimiento de capacidades institucionales y de recursos humanos en los distintos ámbitos del país socio” (AECID, 2014: 24).

Esta transferencia de conocimiento y tecnología desde los países desarrollados hacia los países más pobres había sido alentada por los enfoques del desarrollismo o de la modernización, predominantes en el pensamiento sobre el desarrollo de los años cincuenta y sesenta, que concebían como único camino para el desarrollo la importación de ideas, sistemas políticos, capitales y tecnología de los países desarrollados. El modelo desarrollista y la transferencia de

⁶ Disponible en la web del CAD: <http://www.oecd.org/about/acronymsandabbreviations.htm>.

⁷ Un elemento relevante se refiere a la cuantificación y valorización de la Cooperación Técnica en general y de la pública en particular. Cuantificar la Cooperación Técnica en términos económicos, implica establecer una metodología para medir la transferencia de conocimiento, capacidades y tecnología, y sobre esto se viene debatiendo desde hace años, especialmente en el ámbito de la Cooperación Sur-Sur y triangular. La OCDE también se encuentra discutiendo posibles fórmulas de evaluar la Cooperación Técnica para incluirla en la medición de la nueva medida de los flujos de ayuda, el *Total Official Support for Sustainable Development* (TOSSD). Con el TOSSD se intenta contabilizar otros flujos respaldados por recursos públicos pero que no cumplen los requisitos para contabilizarse como Ayuda Oficial al Desarrollo (incluye todos los flujos oficiales que tienen impacto de desarrollo, con independencia de los instrumentos financieros a través de los que se canalicen, de su grado de concesionalidad y si son aportados por vías bilaterales o multilaterales).

conocimiento y tecnología así entendida suscitó pronto múltiples críticas, por la dependencia que generaba en los países en desarrollo. De este modo, con la aparición de nuevos modelos de desarrollo no limitados al crecimiento económico, arreciaron las críticas a esta forma de cooperar, cuestionándola como una práctica jerárquica propia del esquema Norte-Sur y basada, como tal, en la identificación de necesidades y en recetas de políticas realizadas desde el exterior. Suponía, por tanto, un desprecio a las capacidades particulares, en tanto desplazaba, inhibía o desincentivaba las alternativas e iniciativas locales (Cámara, 2002), además de promover soluciones foráneas emuladoras de modelos normalmente asociados al país donante. Más recientemente, se acuña el término de *mimetismo isomórfico* (Andrews, *et al.*, 2017) para cuestionar esta forma de entender la transferencia de conocimiento y describir las “trampas” de las capacidades estatales para el desarrollo a las que pueden contribuir.

En este contexto, la adopción del PABA dio lugar a un nuevo paradigma para el desarrollo. En esos momentos, los países en desarrollo estaban desplegando sus reivindicaciones a nivel global, reivindicaciones que llegaron a su máximo exponente en la Conferencia de Buenos Aires y que decayó en las siguientes décadas, por la crisis de la deuda, entre otros factores. Ya antes, en 1972, Naciones Unidas (NN.UU.) había creado un Grupo de Trabajo sobre CTPD preparatorio para promover la cooperación entre los países del Sur, como germen de lo que luego sería la Cooperación Sur-Sur. Como consecuencia de estas transformaciones, que apenas se pueden enunciar en este trabajo, el sistema de Cooperación Norte-Sur, especialmente a través del CAD de la OCDE, comenzó a plantear sus cautelas respecto a esta modalidad de cooperación por cuanto limitaba las capacidades locales. El propio CAD planteó la necesidad de continuar utilizando la Cooperación Técnica pero enmarcándola en programas amplios y de largo plazo, que evitaran la dispersión de intervenciones por parte de diferentes donantes, y facilitando su inserción en los planes de desarrollo y en los presupuestos nacionales de los países beneficiarios. Es decir, aportando el germen teórico de lo que luego serían los principios del alineamiento y de la apropiación.

Sin embargo, es la Agenda de la Eficacia de la Ayuda la que sitúa y revisa en profundidad esta forma de cooperación. De hecho, la Declaración de París creó un nuevo consenso sobre la forma de entender el Desarrollo de Capacidades, concibiéndolo como un proceso necesariamente endógeno, fuertemente liderado por el país socio, con los países donantes desempeñando “tan solo” un cometido de apoyo. El Plan de Acción de Accra y el Consenso de Bonn prepara-

torio del Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda de Accra reiteran la relevancia del fortalecimiento de las capacidades locales para el desarrollo, convocando a los países en desarrollo a fortalecer sus recursos humanos y sus capacidades institucionales, y a los donantes a “adaptar sus enfoques para un apoyo al desarrollo de la capacidad que responda a las necesidades de los receptores, llevando a cabo la ampliación de la gama de fuentes de Cooperación Técnica para asegurar el acceso a fuentes locales y Sur-Sur de conocimiento especializado y de forma conjunta con los países receptores, la selección y gestión de la Cooperación Técnica en apoyo de las prioridades locales” (Consenso de Bonn sobre Desarrollo de Capacidades, 2008).

Entretanto, en el otro esquema de cooperación, el del sistema Sur-Sur, la conceptualización que se desarrolló en el marco del PABA puso énfasis en la horizontalidad como característica diferenciadora y en la apuesta por el propio desarrollo, más que en la naturaleza de los recursos aportados. Según señaló la Unidad Especial para la Cooperación Sur-Sur del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (NN.UU.) en 1974:

La CTPD es [...] la ejecución y manejo de actividades y proyectos de desarrollo por parte de instituciones de países en desarrollo, en las que ellos comparten con otros su experiencia y capacidades técnicas. Además, pueden utilizar, cuando sea necesario, asesoría y apoyo financiero de fuentes externas, incluyendo las agencias del sistema de NN.UU. En este sentido, la CTPD puede ser vista como una parte integral de la programación nacional, regional e interregional de la Cooperación Técnica internacional, como una modalidad de esta y como un adecuado instrumento para fortalecer la Cooperación Técnica a países en desarrollo (PNUD, 1974).

Posteriormente, se definió la Cooperación Técnica como un “proceso mediante el cual dos o más países en desarrollo persiguen su desarrollo individual o colectivo, a través de intercambios cooperativos de conocimientos, habilidades, recursos y conocimientos técnicos” (NN.UU., 2003).

En relación al ámbito latinoamericano, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), como uno de los actores principales promotores del debate sobre la Cooperación Sur-Sur, ha definido la Cooperación Técnica como aquella “centrada en la transferencia de conocimientos y habilidades técnicas y de gestión, con el fin de fortalecer las capacidades de personas, instituciones públicas y organizaciones sociales para promover su propio desarrollo” (SEGIB, 2014). Esta

definición abarca una amplia gama de actividades: “estudios analíticos, asesorías, programas de becas, transferencia de tecnología, intercambio de expertos, pasantías, voluntarios, apoyo al diseño de políticas, capacitación o formación”. Los países de América Latina también han planteado sus propias definiciones de Cooperación Técnica en el marco de la Cooperación Sur-Sur, que es donde la sitúan, potenciando por tanto la idea de horizontalidad y del desarrollo propio, como han hecho Brasil o Perú, o la transferencia de conocimiento como elemento genuino y definitorio de la Cooperación Técnica, posición por la que optan Costa Rica, Colombia, Ecuador o Uruguay⁸.

Consecuentemente, en lo que se refiere al modo de cooperación desarrollado en el esquema de Cooperación Sur-Sur, la Cooperación Técnica tiene una especial relación con la Cooperación Horizontal. En el caso de los países de América Latina, precisamente por su énfasis en el componente técnico, se establecen diferencias entre la Cooperación Técnica y la Cooperación Horizontal, vinculando esta última a la cooperación que se presta entre países con niveles similares de renta, o eliminando roles en términos de verticalidad o de Norte-Sur. En general, la idea de horizontalidad se asocia más a uno de los principios de la Cooperación Sur-Sur que a una modalidad específica de cooperación⁹.

Desde esta lógica, la Cooperación Técnica sigue siendo significativa, pero siempre y cuando se lleve a cabo como consecuencia de la demanda de los propios países receptores, como parte de un proceso de desarrollo propio. En este punto se produce el encuentro entre ambos esquemas de cooperación: el derivado de la demanda de los países socios, potenciando el principio de apropiación que establece la Agenda de la Eficacia de la Ayuda, y el resultante del marco de Cooperación Sur-Sur, producto de un intercambio de necesidades y de conocimientos de tipo horizontal y de beneficio mutuo. La cooperación triangular y el apoyo a las redes regionales institucionales y sectoriales constituyen ejemplos de enlaces idóneos entre ambos tipos.

⁸ Ver: Glosario del Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS). Disponible en: <http://www.cooperacionsursur.org/es/recursos/glosario-de-terminos.html>.

⁹ El Programa Iberoamericano de Cooperación Sur-Sur define Cooperación Horizontal como aquella en la que “el o los países oferentes y el solicitante establecen la cooperación de manera voluntaria, sin exigir condiciones y/o imposiciones políticas o comerciales” (SEGIB, 2014). El énfasis en la voluntariedad es planteado también por Guatemala. Ecuador incorpora en la definición de Cooperación Horizontal “el principio que consagra la limitación de relaciones jerárquicas”, es decir, que la cooperación debe basarse en la reciprocidad y el “trabajo entre iguales”; por lo tanto, las relaciones deben basarse en “el respeto, el compromiso mutuo, la confianza, la complementariedad e intercambio recíproco de experiencias entre socios cooperantes”. Glosario del Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS). Disponible en: <http://www.cooperacionsursur.org/es/recursos/glosario-de-terminos.html>.

En todo caso, y tomando como referencia lo generado en ambos procesos, se puede identificar un elemento esencial que define a la Cooperación Técnica: la transferencia o intercambio de conocimiento para la elaboración o reforma de políticas y/o para el fortalecimiento de capacidades y de instituciones para el desarrollo. Pero, además, en la conceptualización de la Cooperación Técnica intervienen dos elementos adicionales: la horizontalidad y la movilización de recursos no monetarios o financieros.

En la medida que estos dos procesos confluyen, en los últimos años se ha generalizado un modelo de Cooperación Técnica basado en la transferencia de conocimiento y de tecnología, y realizado en esquemas de horizontalidad y de apropiación de las necesidades de conocimiento y de acompañamiento técnico por parte de los países en desarrollo. La generalización de formas de Cooperación Sur-Sur, triangular y regional, ha favorecido este proceso. Pero también la cooperación bilateral tradicional ha transitado hacia formas que potencian este modelo. La Agenda 2030, que convoca a todos los países a trabajar de forma conjunta en modelos de partenariado y de alianzas, cada uno con sus recursos, para implementar los ODS, viene a impulsar y consolidar, de forma contundente y definitiva, un modelo ya vigente de Cooperación Técnica realizada en base a estos principios¹⁰. El Consenso Europeo de Desarrollo, que alinea la Cooperación Europea con este nuevo paradigma universal, también aborda la Cooperación Técnica desde el mismo punto de partida, destacando con énfasis particular su utilidad, a partir de alianzas para la cooperación a través del diálogo de políticas con los países en desarrollo más avanzados¹¹.

El paradigma del “Desarrollo en Transición” (DEVCO, OCDE, CEPAL, 2019) simboliza la apuesta de la comunidad internacional por entender la cooperación con América Latina desde este nuevo prisma, conciliando los resultados de la evolución del sistema de cooperación que representan el CAD y la OCDE, con la visión de la propia región como actor clave en el escenario internacional del desarrollo, pero sobre todo con capacidad de marcar y definir su propia agenda de desarrollo. Las nuevas herramientas de cooperación que plantea este paradigma reflejan los avances y evoluciones de los instrumentos tradicionales de la Cooperación Norte-Sur y la madurez de las modalidades desarrolladas en el marco de la Cooperación Sur-Sur. El fortalecimiento de ca-

¹⁰ El significado de la transformación de la agenda de desarrollo que suponen los ODS lo han analizado, entre otros, Sanahuja y Tezanos (2018).

¹¹ Página 47 del nuevo Consenso. Disponible en: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf.

pacidades y la transferencia de conocimiento y tecnologías se posicionan como instrumentos idóneos para el apoyo internacional a la agenda de desarrollo, especialmente de la Agenda 2030, de los países de América Latina y para afrontar las denominadas “trampas del desarrollo” (CEPAL-OCDE, 2019: 162).

Adicionalmente, la caracterización de la cooperación internacional con el afortunado adjetivo de “facilitadora” condensa la idea desarrollada y consensuada en los últimos años, en diversos foros y por distintos actores, de la pertinencia de complementar y/o adaptar la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) con instrumentos como el aprendizaje compartido en términos horizontales, las alianzas para el desarrollo o la promoción de diálogos para la puesta en marcha de políticas que aborden desafíos globales. La referencia a la AOD como catalizadora de estos procesos pone el foco en la necesidad de complementar los recursos técnicos con los financieros, que en las actuales discusiones sobre el futuro Marco Financiero Plurianual de la UE y el Plan Europeo de Inversiones se está traduciendo en el concepto de *policies first*, revertiendo en parte el proceso de *phasing out* de la misma en la región.

Este proceso de consolidación de una Cooperación Técnica Horizontal y basada en la gestión del conocimiento ha pivotado en torno a la denominada CTP. El uso de la CTP se ha incrementado con los años, como producto del crecimiento de la Cooperación Técnica en el marco de las nuevas formas de cooperación. Esta forma específica de Cooperación Técnica se basa en la transferencia del conocimiento de las instituciones del sector público y de su personal, entendiendo por esta la asesoría prestada por los funcionarios o expertos del sector público y no por otra clase de expertos, como los consultores privados. Es una modalidad no intensiva en recursos y no comercial, que produce un impacto significativo ya que los funcionarios hablan “el mismo lenguaje”, entienden los procesos de reformas políticas y proveen una estructura administrativa detrás de su conocimiento. No siempre se utiliza de forma exclusiva, sino que también se integra en proyectos más amplios y en marcos específicos adecuados a cada caso (*tailored approach*). Consecuentemente, y tomando en consideración las definiciones revisadas, se puede señalar que la CTP incorpora los siguientes elementos genuinos o definatorios:

- Basada en la transferencia de conocimiento técnico y/o en la búsqueda de soluciones a partir de experiencias similares.
- Apoyada en la horizontalidad y en la no imposición.
- Aportada por instituciones del sector público.

- Materializada en expertos públicos o vinculados al sector público.
- Orientada al fortalecimiento de instituciones, a la elaboración de políticas públicas o al proceso de implementación y/o evaluación de estas.

3. Elementos para el análisis de la CTP: la transferencia de conocimiento para la elaboración de políticas de desarrollo

Como se ha mencionado, la CTP se caracteriza esencialmente por estar basada en la transferencia de conocimiento, del sector público del donante hacia el sector público del receptor. Sin embargo, esta aproximación genérica requiere precisiones para su aplicación de acuerdo con los nuevos paradigmas de la cooperación al desarrollo. Entre las cuestiones esenciales a abordar se podrían señalar las siguientes: ¿Quién interviene en la transferencia de conocimiento para las políticas de desarrollo? ¿Qué se transfiere a través de la Cooperación Técnica? ¿Cómo se produce la transferencia de conocimiento? ¿Por medio de qué mecanismos? Y finalmente, ¿cuáles son las motivaciones para llevar a cabo los procesos de captación y transferencia de conocimiento? En definitiva, se trata de desmenuzar los procesos de CTP con el fin de extraer aprendizajes en torno a la misma.

Resulta útil emplear algunas de las herramientas teóricas usadas en el ámbito de las políticas públicas, específicamente en lo que se refiere al ámbito específico de la difusión y transferencia de políticas que ha generado una cierta literatura para analizar procesos de aprendizaje, convergencia de políticas, difusión y transferencia de políticas, algunos de cuyos modelos han influido de forma clara en la orientación de programas y proyectos de desarrollo para el acompañamiento de políticas públicas¹². Resultan especialmente pertinentes los trabajos de Dolowitz y Marsh (2000), de Weyland (2006) o de Dobbin, Simmons y Garret (2007), entre otros.

Hay que partir del hecho de que cada vez hay más transferencia de conocimiento. La sociedad global y digital se caracteriza, precisamente, por los avances en la comunicación y en el intercambio de información. A este proceso no es ajeno el ámbito de la política y de las políticas, “de forma que las acciones

¹² En la FIIAPP (2010) se realizó una clara exposición de marcos teóricos que sustentan los procesos de transferencia de políticas y de aprendizajes para la elaboración de políticas, que sirvió de apoyo para la elaboración del marco conceptual y teórico desde el que se construyó el Programa EUROsociAL: <https://www.fiiapp.org/wp-content/uploads/2015/04/523f932834f3d7398998bo544e4c2ff6.pdf>.

que diseñan e implantan los gobiernos suelen estar relacionadas con la adopción de una práctica, un programa o una política que se ha generado en otros espacios” (Velasco, 2019: 235). Es impensable que un gobierno diseñe e implante políticas de forma aislada. Y este intercambio de conocimientos se lleva a cabo con y sin cooperación. Si bien hay numerosos casos de difusión y transferencia de políticas en las que no intervienen actores internacionales, también es cierto que la CTP ha facilitado múltiples procesos de difusión de políticas en los países en desarrollo. Analizar, por tanto, el papel de la cooperación internacional, de sus actores y de sus mecanismos, para influir o facilitar estos procesos, es una tarea pendiente especialmente necesaria.

Siguiendo en este punto a Dolowitz y Marsh (2000: 5), la transferencia está relacionada con el proceso a través del que políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas de un sistema, pasado o presente, son usados para el desarrollo de políticas, arreglos administrativos, instituciones o ideas de otro sistema político. En relación con la cuestión relativa a los actores implicados, en cualquier proceso de transferencia de políticas intervienen cargos elegidos, partidos, funcionarios, grupos de presión, expertos, *think tanks*, organismos internacionales y consultores privados. Hay dos roles que interesan especialmente en el ámbito de la cooperación; son los que Dolowitz y Marsh (2000: 11) denominan “*borrowers*” y “*lenders*”, es decir, los que aportan conocimiento y los que reciben ese conocimiento. Estos roles suelen asociarse a países, de forma que unos están centrados en un rol y otros en otro. Sin embargo, los roles están cambiando: los que fueron oferentes pueden dejar de serlo y los que fueron receptores pueden pasar a ser oferentes. Y no solo existe una evolución en el papel de los países, que muchas veces se corresponde a su nivel de desarrollo, sino que cada vez más se reconoce un elemento de aprendizaje mutuo, y de retorno de la experiencia de los expertos públicos que participan en una actividad de CTP en la aplicación de las políticas de su responsabilidad en la administración de origen.

Este elemento es relevante en el ámbito de la CTP pues supone diferenciar entre los poseedores de conocimiento técnico y los facilitadores de la difusión y transferencia de conocimiento. En la CTP tradicional o Norte-Sur, los países donantes desempeñaban ambos papeles, aunque no a través de las mismas instituciones, sino apoyándose, por ejemplo, en las administraciones públicas del mismo país, en una suerte de combo en el que una institución financiaba la difusión y transferencia de conocimiento, en tanto que otra aportaba el conocimiento técnico. En la Cooperación Sur-Sur y en los nuevos paradigmas del

desarrollo, los roles están menos diferenciados, siendo más flexibles y volátiles las funciones de cada actor.

Una segunda cuestión se refiere al objeto de la transferencia, al tipo de conocimiento técnico que se transfiere y en el que interviene la CTP. La transferencia puede ser en forma de ideas u objetivos de las políticas, de contenidos específicos de las políticas o de instrumentos de política. Un primer elemento en discusión se refiere al papel de las ideas y, por tanto, de las ideologías, en la transferencia de conocimiento para definir y diseñar políticas. Además, conviene hacer referencia a la clásica diferencia de Pressman y Wildavsky (1973: XXII y XXIII) entre política y programa. La CTP se orienta generalmente al nivel de los programas, y es menos frecuente la Cooperación Técnica que facilita la transferencia de conocimiento para la elaboración y puesta en marcha de modelos de políticas o de planteamientos estratégicos. Es muy habitual que la transferencia se lleve a cabo entre técnicos, entre iguales que maximizan la transferencia porque “hablan entre iguales”. En este punto resulta de interés analizar la pertinencia de diferenciar entre el nivel técnico y el nivel político, así como los enlaces entre ambos. El concepto de coaliciones promotoras (Sabatier, 1999: 117-120) para explicar los cambios en las políticas públicas supone una síntesis de los enfoques *top-down* y *bottom-up*, integrando de manera más satisfactoria el cometido de los técnicos y otros actores en los procesos de formulación de políticas. Es decir, el nivel estratégico y el técnico se retroalimentan, y el análisis de estos procesos de retroalimentación es especialmente necesario para explicar el papel de la cooperación internacional en ellos.

Este planteamiento recuerda, en cierta forma, al que en el ámbito de la cooperación diferencia entre el diálogo de políticas y la Cooperación Técnica para la implementación de programas. Es verdad que no se puede equiparar el nivel de diálogo que se establece para definir ideas y modelos en torno a las políticas con el apoyo a la implementación de ciertos componentes de tales políticas. Por ejemplo, no es lo mismo generar y difundir conocimiento sobre modelos de política fiscal que transferir conocimiento para facilitar la gestión impositiva que resulta de una cierta política fiscal. No es lo mismo debatir sobre modelos de lucha contra la corrupción que apoyar, por ejemplo, el sistema de protección de denunciantes de un país. Sin embargo, ambos procesos están relacionados e interconectados, de forma que el diálogo antecede e induce la implementación de componentes y programas específicos, pero también el proceso de apoyo a la implementación alimenta el diálogo sectorial o de políticas.

Esta diferenciación se asocia también a la que se establece entre la transferencia de conocimiento y el ciclo de las políticas públicas, específicamente el conocimiento técnico para diseñar políticas o para implementarlas. La cooperación al desarrollo ha tenido un importante impacto en la definición de agendas de políticas, incorporando temas que de otra forma difícilmente habrían sido añadidos. Es el caso de género, por ejemplo, o de temas nuevos en los que en otros contextos se había avanzado mucho más. Las redes institucionales han tenido un efecto evidente en este tipo de transferencia, que no implica inducir, pero sí sugerir o inspirar. La Agenda 2030 constituye el mejor ejemplo de influencia internacional en el diseño de prioridades nacionales.

Sin embargo, el tipo de transferencia más frecuente es el relativo al diseño de políticas, de forma que gran parte de la CTP se ha orientado hacia esta fase, diseñando y elaborando políticas públicas. Por contrapartida, la fase de la implementación, aunque también ha sido objeto de apoyo a través de algunos programas, ha tenido sin duda mucha menor relevancia. Al respecto, el reciente estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha documentado los problemas de implementación y de gasto público en la región (BID, 2018).

También es importante distinguir entre apoyar políticas y apoyar la construcción de instituciones. El fortalecimiento institucional no deja de ser una política que se plasma en la construcción o consolidación de una institución y en el que suele intervenir de forma decisiva la CTP. Mención aparte requiere el análisis de la transferencia para el fortalecimiento o incremento de la capacidad institucional, o el que se centra en las personas. En términos generales, se debería dar por supuesto que la transferencia siempre tiene como fin a las instituciones, pero dos elementos juegan en contra de esta idea: por una parte, el uso extensivo de la capacitación como herramienta de la CTP, que no siempre favorece la mejora institucional a partir del conocimiento transferido a los empleados en esas instituciones; por otra parte, y vinculado a lo anterior, la debilidad de los sistemas de función pública¹³ en América Latina limita drásticamente las posibilidades del aprendizaje institucional, de forma que se están truncando e iniciando procesos de transferencia de conocimiento para políticas e instituciones inestables de forma permanente.

¹³ Los problemas de la función pública han sido analizados desde diferentes perspectivas, poniéndose de relieve tanto los problemas de la excesiva rotación de recursos humanos y la consiguiente falta de estabilidad de las políticas, como la deficiente dotación de recursos para el sector público. El Informe del BID-OCDE (2017) pone de relieve los principales problemas de las administraciones públicas en la región.

La tercera cuestión planteada es la relativa a los mecanismos mediante los cuales se transmite el conocimiento necesario para elaborar políticas. Siguiendo de nuevo a Dolowitz y Marsh (2000), la transferencia de conocimiento se puede realizar a través de cuatro mecanismos: copiar, emular, combinar o inspirar. El primero hace referencia a la idea de replicar la política; el segundo implica transferir las ideas que hay detrás de la política; combinar supone hacer un *mix* de elementos de diferentes políticas e inspirar se asocia a recibir sugerencias o inspiración. Más útil quizá sea la propuesta que realizan Dobbin, Simmons y Garret (2007), haciendo referencia a cuatro mecanismos de difusión: coerción, emulación, competencia y aprendizaje. La coerción se produce cuando se produce una imposición, positiva o negativa, como en el caso de la condicionalidad en el ámbito de la cooperación o del acervo legal a cumplir para acceder a un organismo internacional o a un mercado. Los otros mecanismos actúan en modo de voluntariedad, por tanto implican una forma mayor o menor de apropiación y de orientación a la demanda de los países. La emulación consiste en copiar a un actor o seguir una moda, en tanto que el aprendizaje supone adoptar la solución más adecuada a partir de la experiencia de otro país o contexto.

Dolowitz y Marsh (2000: 23) plantean, además, que la transferencia de políticas se puede llevar a cabo de acuerdo con un continuo, que va desde el nivel mínimo, de la transferencia voluntaria, al máximo, la transferencia coercitiva (o imposición), pasando por tres estadios intermedios: aprendizaje a través de buenas prácticas, voluntario e impulsado por una percepción de necesidad; transferencia obligada; y transferencia condicionada. De esta clasificación se deriva el análisis de las motivaciones del receptor para captar conocimiento externo. Osorio y Vergara (2016) señalan que el mecanismo de coerción se asocia a la imposición de la política por parte de actores externos, en términos de actores dominantes, mientras que en la emulación los responsables políticos buscan la aceptación pública, más que la viabilidad o un cambio de política. Finalmente, en el aprendizaje se persigue alcanzar soluciones eficaces, de acuerdo con procesos que pueden ser de aprendizaje completo (cuando se abordan también todas las posibles alternativas) o limitado (cuando se circunscriben a conocer una experiencia o un número limitado de ellas) e individual o colectivo-institucional.

Los actores internacionales pueden intervenir en cualquiera de estos modos de transferencia de políticas, y su actividad es decisiva para que la transferencia de conocimiento se lleve de una u otra forma. Pueden y de hecho han tenido un papel clave en el proceso de aprendizaje, facilitando el conocimiento

de experiencias y buenas prácticas. En este punto, pueden contribuir a reducir los límites del aprendizaje facilitando un aprendizaje completo (caso de los *twinning*) o limitado (presentación de buenas prácticas en programas o iniciativas regionales).

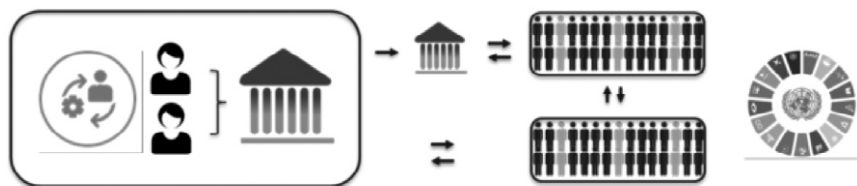
También cumplen un rol importante en los procesos de emulación como mecanismo de transferencia de políticas. En este caso, los incentivos que aportan, en términos financieros, favorecen o bien la traslación de ciertos modelos para ser emulados, o bien la promoción de modas u olas en ciertas políticas; sería el caso, por ejemplo, de las políticas de transparencia y acceso a la información pública, o de las políticas de innovación pública, igual que tuvieron un alto componente de moda las políticas de transferencias condicionadas. Es lo que asimismo se ha denominado *efecto vecino*, que ha desarrollado, entre otros, Weyland (2006). Finalmente es indudable el papel de los actores internacionales en la coerción para la adopción de ciertas políticas, en positivo y en negativo, en forma de presión o en forma de incentivos. La financiación de un proyecto es un incentivo suficiente para llevarlo a cabo, sin llegar a condicionar ni a presionar. En general, la CTP ha apoyado la transferencia de conocimiento para políticas, instituciones o personas por medio de los tres mecanismos mencionados. Sin embargo, cada vez se ha ido apostando más por el modelo del aprendizaje y menos por el de la coerción.

Es fundamental, por tanto, determinar si la transferencia de conocimiento es a demanda o es inducida, y dentro de las de demanda, si son por emulación, por aprendizaje o por coerción, como han puesto de manifiesto Dolowitz y Marsh (2000)¹⁴. En tanto que la coerción lleva implícita la jerarquía y la verticalidad, es el proceso de aprendizaje el que se relaciona con la horizontalidad, con la cooperación entre iguales o en red. En este caso, no hay un donante y un receptor, sino que el beneficio es mutuo. Sería el caso de la cooperación *peer-to-peer*, en la que se produce el aprendizaje entre iguales. Las redes son esenciales en este punto, específicamente las redes institucionales que se conforman para compartir y armonizar políticas o para hacer frente a problemas transnacionales y retos compartidos¹⁵.

En este sentido, se puede esquematizar la CTP de la siguiente forma:

¹⁴ Señalan Dolowitz y Marsh (2000) que el modelo de transferencia puede tener un impacto en el fracaso de la política y, sobre esto, establecen una tipología entre *Uninformed transfer*, *Incomplete transfer* e *Inappropriate transfer*.

¹⁵ El modelo de referencia en este punto es el proceso de coordinación de políticas de la UE (FIAPP, 2010: 20).



Una agencia de cooperación gestiona la participación de una administración en un proyecto de cooperación internacional, mediante la movilización de expertos del sector público. Esos expertos trabajan en su administración homóloga, acompañando un proceso de reforma o implementación de mejora de una política pública del país socio.

Fuente: Elaboración propia.

El esquema ilustra que este tipo de cooperación tiene un impacto que va mucho más allá de la realización de una actividad de intercambio entre pares o de Desarrollo de Capacidades. Las consecuencias del acompañamiento de la reforma o implementación de una política pública son difícilmente mensurables, pero suponiendo la mejora de una política en un país socio, con un sistema de diálogo social en funcionamiento, esta mejora tiene un impacto en la sociedad, que revierte nuevamente en el diseño de la propia política.

Además, tras su participación en procesos de este tipo, los expertos insertan conocimiento nuevo en las políticas de su responsabilidad en la administración de origen, mejorando políticas públicas de sus propios países desde una perspectiva de desarrollo. La revisión entre pares (*peer review*) que ha desarrollado, por ejemplo, la OCDE, constituye una variante de este modelo, en tanto no solo se aporta transferencia de conocimiento entre iguales en la fase de la evaluación de las políticas a partir de un acuerdo o consenso entre pares insertos en un marco común (FIIAPP, 2010: 16). Los modelos basados en el *benchmarking* o en el *peer review* constituyen, pues, una oportunidad para desarrollar propuestas de agenda global, tal como ha puesto de manifiesto Sanahuja (2019: 33) en relación con el ODS 16 y los incentivos simbólicos que podría llegar a promover para el cumplimiento de sus metas.

El potencial de impacto de una acción de CTP va más allá de los resultados de desarrollo. El aprendizaje entre pares produce a la larga a una convergencia de políticas con potencial para construir asociaciones sostenibles entre las administraciones que se involucran en una acción de cooperación. Las soluciones

compartidas a retos de políticas contribuyen, además, a una convergencia de valores entre las sociedades afectadas por esta acción¹⁶.

Todo esto se desarrolla en clave de Agenda 2030, pues al enmarcar a los expertos del sector público en proyectos de desarrollo alineados con los ODS, la CTP genera espacios de intercambio y de soluciones compartidas para el desarrollo sostenible. Las agencias de cooperación tienen así un papel dinamizador en la transversalización de los ODS en las administraciones socias y de origen, convirtiendo a la Agenda 2030 en el eje central de la nueva cooperación al desarrollo. El potencial de la CTP trasciende a la dimensión operativa y redundando con efecto multiplicador en el ODS 16 (consolidación del Estado de derecho, instituciones sólidas, rendición de cuentas) en tanto que, si las políticas funcionan, generan interés político en sistemas con diálogo social. Ello, sumado a una mayor cercanía y sintonía de los socios, refleja el potencial de la CTP para establecer una relación innovadora con los países y para nutrir el diálogo político desde el acompañamiento de procesos de reforma de políticas públicas.

En conclusión, los programas o proyectos de Cooperación Técnica ya no se limitan a una actividad de intercambio. La CTP se convierte en una forma de aterrizar enfoques de trabajo adaptados a las demandas de cada país en el marco del “Desarrollo en Transición”.

4. La CTP en tres experiencias de cooperación al desarrollo con América Latina

4.1. La centralidad de la CTP en la Cooperación Española con América Latina

La Cooperación Española (CE) se construye en buena medida sobre la base de la CTP que prestaron las administraciones públicas a sus homólogas de América Latina y del Norte de África. La misma Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) se creó a partir de tres instituciones previas, una de las cuales fue precisamente el Instituto de Cooperación Técnica Internacional, que se

¹⁶ La reciente Comunicación conjunta al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe (abril de 2019) establece esta cooperación basada en valores como modelo de diferenciación: “Consciente de que en el mundo actual existen diferentes actores internacionales que compiten por conseguir influencia y presencia económica o incluso por modelos políticos y sociales, la UE debe diferenciarse por medio de su política basada en valores y fomentar una lógica de complementariedad y beneficio mutuo” (UE, 2019a).

estableció para facilitar los intercambios técnicos de los ministerios españoles con los de América Latina. Especialmente paradigmático es el caso del Ministerio de Trabajo, que llegó a tener un edificio en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, para la capacitación de técnicos latinoamericanos, que luego fue absorbido por la antigua AECI y transformado en el primer centro de formación de la CE en América Latina, en 1987¹⁷. La transferencia de conocimiento ha sido casi siempre un elemento tan relevante como la transferencia de recursos monetarios. Este aporte se ha complementado, para la CE y desde hace ya algún tiempo, con recursos financieros importantes, sobre todo en la etapa de crecimiento presupuestario de 2004 a 2008, pero el recurso base ha sido durante años el técnico, facilitado a través de proyectos bilaterales y de programas de formación. Sin embargo, este proceso no ha sido lineal, sino que ha conocido momentos bien distintos. Se podría señalar que la CTP en la CE ha pasado por tres grandes etapas.

En una primera etapa, de 1988 a 2004, la CE se fue construyendo a partir de acciones, proyectos y programas orientados sobre todo a América Latina y, específicamente, a América Central en el marco del postconflicto, región a la que se destinaron la mayor parte de los recursos movilizados como AOD, pero a la que se desplazaron también funcionarios y consultores privados comprometidos con el desarrollo y la pacificación de la región¹⁸. Sobre esta base se fueron construyendo, como capas, diferentes iniciativas, programas, acciones y estructuras que definieron lo que luego fue la CE en general. Muchas de ellas tuvieron en común la transferencia de conocimiento técnico, fundamentalmente público, y la orientación hacia la construcción de instituciones democráticas y de políticas de consolidación del Estado de derecho y de la institucionalidad pública.

La centralidad de la Cooperación Técnica se reflejó en los principales marcos de referencia para la CE elaborados en esos años. La misma Ley de Cooperación al Desarrollo de 1998 definió, en su artículo 10, que “la Cooperación Técnica para el desarrollo incluye cualquier modalidad de asistencia dirigida a la formación de recursos humanos del país receptor, mejorando sus niveles de instrucción, adiestramiento, cualificación y capacidades técnicas y productivas en los ámbitos institucional, administrativo, económico, sanitario, social, cultural, educativo, científico o tecnológico”. El *I Plan Director* hizo referencia a esta modalidad como uno de los instrumentos esenciales de la CE. Además, se elaboraron documentos

¹⁷ Este tema lo han revisado Martín Villalba (2011) o Angulo y Montobbio (2011).

¹⁸ Al respecto, ver Iglesia-Caruncho y otros (2007), y Robles (2007). Aunque hay algunas aportaciones sobre la trayectoria de la CE, todavía está pendiente elaborar un buen relato sobre sus orígenes y recorrido.

que hicieron referencia específicamente a la cooperación orientada al sector público, facilitada por las administraciones públicas españolas, como el *Plan de Fortalecimiento de las Instituciones Públicas Iberoamericanas* del año 2004.

En esta primera etapa son relevantes algunos programas emblemáticos de CTP. Específicamente, hay que hacer referencia al Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada (PIFTE), que empezó impartándose en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) y que se desarrolló posteriormente en otros tres centros: Antigua (Guatemala), Cartagena de Indias (Colombia) y Montevideo (Uruguay), además de España. A través de este Programa, las administraciones públicas españolas, principalmente la central, impartieron más de 200 cursos al año orientados a la formación técnica de los profesionales de las administraciones de América Latina, financiados y organizados por la AECI. Entre 2000 y 2010 se formaron más de 20.000 personas en uno de los programas que mejor representa la idea de la CTP en la CE¹⁹. Las administraciones públicas españolas tuvieron, al menos hasta 2005, protagonismo en el diseño y gestión de este Programa, determinando agendas y contenidos y estableciendo, mediante el Programa, una red de relaciones de confianza y de difusión e intercambio de experiencias en torno a las más diversas temáticas, que dieron lugar a la conformación de múltiples redes institucionales, acuerdos intergubernamentales y procesos de difusión e intercambio de políticas. Consecuentemente, el Programa tuvo una clara orientación vertical a la hora de determinar y diseñar programas, pero también facilitó la conformación de redes de confianza, promoviendo el intercambio de experiencias que sería clave en años sucesivos²⁰.

En términos sectoriales, la cooperación en el ámbito de la gobernabilidad se gestionó otorgando un papel protagonista a algunas instituciones públicas españolas, que aportaron el conocimiento técnico de los proyectos bilaterales, incluyendo la determinación de necesidades y la gestión del proyecto. Mención especial debe hacerse al Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) o al Ministerio del Interior, que con fondos propios y/o de la AECI, asumieron un rol en la transferencia de conocimiento basados en la emulación o incluso en la coerción positiva a partir de incentivos vinculados a la financiación de proyectos o a la

¹⁹ Sobre este Programa, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) elaboró una evaluación que está disponible en: http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Informes/Informes_de_Evaluacion/Evaluaciones_2009/E23.html.

²⁰ También el Programa de Patrimonio y las Escuelas Taller constituyen un referente de transferencia de conocimiento público, entre otros programas.

participación en cursos y actividades diversas (Ramos Rollón, 2013a). La Escuela Judicial Juan Carlos I representó un hito en este esquema. Por tanto, el modelo de Cooperación Técnica fue claramente vertical, transfiriendo modelos de alta calidad técnica, generando redes de confianza, pero actuando con escaso alineamiento a las políticas nacionales. También se plantearon entonces modelos relativamente innovadores de Cooperación Técnica. El Fondo Fiduciario con el PNUD para la Gobernabilidad en América Central es solo un ejemplo de cómo se trasladó conocimiento por medio de las instituciones públicas, también españolas, a los países de América Central tras la guerra.

La creación de la FIIAPP, como institución orientada a la gestión de la CTP, refleja a la perfección la centralidad de este tipo de cooperación en ese momento. Durante los primeros años, la FIIAPP tuvo un perfil bajo como actor de la cooperación, orientado a la formación de cuadros y a la movilización de funcionarios para participar en los proyectos de la AECI, ante las dificultades, apenas hoy resueltas, del marco legal adecuado para realizar esta tarea.

También en los primeros años de la década de 2000 se creó el Programa de Cooperación Regional con Centroamérica, sentando las bases de un modelo paradigmático de CTP, que es la cooperación regional. Este Programa apoyó diversas líneas de trabajo sectorial de ámbito regional, en un proceso que acompañó, pero sobre todo alimentó, la conformación de acuerdos regionales en términos sectoriales y de armonización de políticas. En definitiva, este programa se basó en el tutelaje o impulso de un modelo de Cooperación Horizontal y de aprendizaje compartido entre los países de la región, que contribuyó a dar contenido al proceso de integración regional a través de la conformación de agendas sectoriales y de la generación de economías de escala que trascendieron la Cooperación Técnica bilateral (Caldentey, 2013).

La CTP que representan las iniciativas mencionadas se caracterizó, por tanto, por los siguientes rasgos:

- Modelo de transferencia basado en la emulación o en la transferencia indirecta coercitiva a partir del estímulo de los recursos.
- Papel relevante, central y casi exclusivo de algunas administraciones públicas y rol secundario de las agencias implementadoras (antigua AECI y FIIAPP).
- Inducción de la demanda, orientada a la elaboración de legislación, creación de instituciones y formación de funcionarios (PIFTE).
- Basada en funcionarios, pero sin regular específicamente un compromiso institucional de sus administraciones.

- Conformación de redes de confianza institucional, de difusión e intercambio de conocimiento, que sentaron las bases de diálogos de políticas y de avances en términos sectoriales.

En torno a 2004-2005 se inició una segunda etapa, que llegó hasta 2010, marcada por la profunda transformación en la CE, que se plasmó en un importante crecimiento presupuestario, en la ampliación de nuevas áreas geográficas a las que orientar la ayuda y en la incorporación de los principios emanados de los debates desarrollados en el seno de la comunidad donante del ámbito de la OCDE, sobre todo en lo que se refiere a la adopción de los principios relacionados con la Agenda de la Eficacia y Calidad de la Ayuda. La Declaración de París de 2005 se convirtió en el planteamiento orientador de las acciones de la CE a partir de ese momento (Iglesia-Caruncho y otros, 2007: 13-14). Con estos cambios, la política de la CE asumirá la ortodoxia avanzada en el ámbito de la comunidad internacional y España realizará un esfuerzo de gigante para dejar de ser un país donante *sui generis* —particular en sus orientaciones, zonas de interés y modalidades— y pasar a convertirse en un país “normal” (Ayuso, 2007: 565) en lo que se refiere a los principios estandarizados por la comunidad donante²¹. Estos cambios tuvieron su impacto en el papel de la Cooperación Técnica con América Latina, perdiendo peso relativo tanto la modalidad de la CTP como la región en tanto destino de la CE.

En términos normativos, la CTP se fue revisando y reorientando hacia planteamientos más acordes con la Agenda de la Eficacia de la Ayuda. El *II Plan Director* (2005-2008) ya marcó algunas transformaciones, pues contrapuso la Cooperación Técnica a los nuevos instrumentos, equiparándola por tanto a los instrumentos tradicionales y planteando algunas cautelas respecto a su gestión. Así, específicamente señalaba que:

La Cooperación Técnica se ha utilizado durante muchos años y se seguirá usando, pero con las modificaciones que sean necesarias para responder adecuadamente a las nuevas políticas. Específicamente, el tema de la asistencia técnica también es complejo, pues, aunque pocos cuestionan la necesidad de dar aportes técnicos para reforzar a las instituciones locales, es la gestión de la asistencia técnica lo

²¹ De hecho, los principales cambios de esta etapa —crecimiento presupuestario, cambio institucional, incorporación de nuevas áreas y nuevos instrumentos y fortalecimiento de la planificación y la teorización— pueden ser interpretados en esta clave, en la necesidad de que España asumiera la ortodoxia en esta política y superando su particularidad como país donante.

que plantea problemas a los países receptores de la ayuda. En cualquier caso, se deben priorizar las iniciativas que aumenten la capacidad técnica local.

Fue en el *III Plan Director* en el que se dio un giro clave, señalando la necesidad que tenía la CE de “una redefinición estratégica a la luz de la Agenda de Acción de Accra y en línea con la que está llevando a cabo la CE”²². En este marco, se plantea una visión de la Cooperación Técnica diferente en sus enunciados a la anterior, contemplada ahora como un instrumento de alto valor añadido e importante potencialidad, pero que debe ir asociada ya a la idea de voluntariedad y aprendizaje completo, superando las visiones de la CTP más coercitivas y cortoplacistas del pasado²³.

En términos de gestión, fue una etapa de crecimiento de programas multilaterales, de incremento de recursos para las ONGD y también de incremento de fondos para proyectos bilaterales, pero también de confusión en cuanto al papel de la CTP en la cooperación. Por una parte, se iniciaron procesos de ajuste en términos de apropiación, promoviendo que las instituciones locales asumieran la iniciativa de sus propias necesidades de conocimiento técnico. Se pusieron los cimientos normativos y operativos para la cooperación *demand-driven*, sin inducción o coerción por parte de las instituciones públicas españolas. Este proceso fue posible por la fortaleza adquirida por la ya AECID, con mayor capacidad para marcar un posicionamiento fuerte en el control y gestión de las acciones de desarrollo. También la FIIAPP incrementó de forma importante su capacidad de gestión y orientación de las acciones de la CE en las que participaba, que eran básicamente las de África y Asia, convirtiéndose en actor central de la CE en general²⁴. También se incrementó de forma decisiva la participación

²² Así, establece que “la asistencia técnica tradicional ha sido una modalidad de ayuda fuertemente vinculada al empleo de recursos humanos provenientes del país donante. Esto ha provocado indirectamente el debilitamiento de las capacidades propias del país receptor, al inhibir el incentivo a la cualificación especializada de sus recursos humanos más cualificados. Pero también no pocas experiencias de total inadecuación de las propias recomendaciones o formaciones impartidas al contexto local y, por tanto, su nulo impacto”.

²³ En el *III Plan Director* se señala, además, que “la experiencia de asistencia técnica pública es una de las más ricas y poco conocidas del sistema español, tanto en relación a países de la UE, mediante los hermanamientos, como a los países socios, y abre un espacio de gran dimensión donde apoyándose en la gestión del conocimiento y el saber de la administración pública española (hasta el momento circunscrita a la Administración General del Estado, pero con el objetivo inmediato de la extensión a la administración autonómica y local), permite avanzar hacia ser uno de los referentes en el marco de la gobernabilidad democrática como elemento vital de los procesos de desarrollo”.

²⁴ La FIIAPP participó de forma mucho más limitada en la gestión de los proyectos de la AECID con América Latina, ya que en estos países las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) tenían por sí mismas una capacidad de gestión que hacían innecesario su concurso, aunque en paralelo incrementó su actividad en

de otros actores en la gestión de la cooperación, especialmente de las Comunidades Autónomas.

En lo que se refiere a la gestión de la CTP, resultó muy costoso romper las inercias propias de la etapa anterior, así como trasladar al plano operativo los rigurosos planteamientos estratégicos marcados por los principios de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda. Costó aterrizar este perfecto engranaje teórico en programas y proyectos que se gestionaban lejos de las sedes desde las que se pensaba la cooperación. Probablemente se pueda decir que nunca fue más grande la distancia entre plano estratégico y plano operativo²⁵, a pesar de los valiosos esfuerzos realizados en programas y proyectos bilaterales y regionales por adaptarse a los nuevos marcos estratégicos. Ejemplo de procesos de adaptación de la CTP a estos nuevos planteamientos son, por ejemplo, el Programa de Cooperación Regional en su transformación en Fondo España-SICA o la transformación del PIFTE, tratando de incorporar el principio de la demanda en su diseño y de transformar muchas de sus acciones en actividades promotoras de la Cooperación Sur-Sur.

Hay que mencionar también que, más allá de la revisión normativa a la que se ha hecho referencia, la CTP sufrió una cierta carencia de apoyo político y estratégico. Quizá este instrumento de cooperación simbolizaba como ningún otro el modelo de cooperación a superar y el que alejaba a la CE del canon marcado internacionalmente. También el mayor protagonismo asumido por la FIIAPP en este ámbito redujo los incentivos para que las propias administraciones contribuyesen a una actualización y transformación rigurosa de los principales programas de CTP. Por tanto, las características de la Cooperación Técnica en esta etapa son:

- Promoción de la AECID y la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) como actores centrales en la toma de decisiones y en la definición de la política de cooperación al desarrollo del gobierno central, potenciando su capacidad de coordinación con otros actores públicos españoles (Comunidades Autónomas, Entidades Locales y ONGD).

la región de forma no siempre coordinada con la AECID, lo que generó algunos conflictos. Hay que mencionar además que durante esta etapa la FIIAPP empezó a gestionar de manera importante proyectos europeos, siendo paradigmática la gestión del Programa EUROsocial a partir de 2005.

²⁵ Según planteó Alonso (2007: 168), esta es una de las características endémicas de la CE: “su limitada capacidad para integrar la reflexión doctrinal y estratégica en la práctica efectiva y en la gestión diaria de su sistema de cooperación y viceversa. Como una especie de sistema esquizoide, unos son los que generan pensamiento estratégico y otros son los que ejecutan y gestionan”.

- Diversificación de los socios españoles para la ejecución de las acciones, rompiendo con la exclusividad que habían tenido ciertos actores e instituciones hasta entonces (fundamentalmente el CGPJ, en el sector justicia, o el Ministerio del Interior en el sector seguridad).
- Incorporación progresiva del principio de la demanda.
- Visibilización de la complejidad de este modelo de cooperación, en medio del despliegue de nuevos instrumentos, más atractivos.
- Establecimiento/mantenimiento de lazos de confianza entre instituciones.

Otro momento de inflexión, que abre la tercera etapa en la CE, vino definido por la crisis que se inició en 2008 y que dio lugar, a partir de 2011, a una drástica reducción de fondos públicos destinados a la cooperación al desarrollo. A esta reducción se sumaron los cambios en el panorama internacional del desarrollo, de forma que algunas de estas transformaciones desembocaron en la conformación de un modelo de cooperación pública bien distinto a aquellos que habían sido característicos tanto de la primera etapa como de la segunda. Estos cambios afectaron especialmente a la CTP.

Por una parte, implicaron que los países de América Latina adquirieron una creciente madurez en el escenario de la cooperación internacional, asumiendo un cometido especialmente activo en el ámbito de la Cooperación Sur-Sur. Esta mayor actividad de los países latinoamericanos se realizó, fundamentalmente, mediante proyectos de Cooperación Técnica, de forma que compitieron en buena medida con la cooperación que hasta entonces había realizado España a través de sus administraciones públicas. El caso de Chile es paradigmático, siendo el primer país de la región en crear una agencia de cooperación propia.

Por otra parte, la reducción de fondos afectó de manera decisiva a algunos programas canalizadores de Cooperación Técnica, como el PIFTE, en un proceso de adelgazamiento que acabó siendo casi letal para el mantenimiento del diálogo y de la confianza entre las instituciones españolas y las latinoamericanas. Las decisiones adoptadas en la etapa anterior, orientadas al multilateralismo, a la promoción de la cooperación financiera y a la transformación de la CTP, tuvieron efectos también negativos en el mantenimiento de las redes de confianza institucionales que habían sido creadas al calor de los programas antes descritos, o en la capacidad instalada en las administraciones públicas para continuar aportando su bagaje técnico.

Normativamente, los planes directores plasmaron estas transformaciones. El *IV Plan Director* vinculó la Cooperación Técnica a la cooperación con los PRM

y a la horizontalidad, con el foco en la contribución a los bienes públicos globales y regionales, y/o la utilización de instrumentos como la cooperación triangular y otros vinculados con el intercambio de conocimientos, la innovación, la investigación y el desarrollo. Por su parte, el *V Plan Director* estableció que “en la Cooperación Técnica se mantendrán misiones cortas y líneas abiertas de colaboración, con el ánimo de profundizar en la interlocución, en la creación de vínculos y el conocimiento sectorial, junto con programas integrales de mayor envergadura orientados a reformas institucionales”.

En términos operativos, estos cambios se trasladaron formalmente a los principales programas de CTP, con el fin de adaptarlos a una nueva etapa en la cooperación con América Latina, marcada por la pujanza de la Cooperación Sur-Sur. Este proceso se consumó en tres grandes transformaciones: en primer lugar, los programas bilaterales, reducidos a su mínima expresión, hicieron uso de la CTP de forma limitada pero adaptada a los nuevos paradigmas. El Programa Latinoamericano de Cooperación Técnica (COO-TEC) representa ese esfuerzo por actualizar la Cooperación Técnica tradicional, aunque formalizando y aportando rigidez a una modalidad que tenía en la flexibilidad una de sus principales ventajas. En segundo lugar, en el ámbito regional, el PIFTE se transformó en Interconecta, con la pretensión de convertirse en un programa integral de gestión del conocimiento que trascendiera la genuina característica vinculada a la movilización de conocimiento técnico del PIFTE. La excesiva formalización y complejidad para su gestión, la inanición de recursos y, sobre todo, la dificultad para el acompañamiento por parte de las administraciones públicas españolas (como ilustra, por ejemplo, el requisito de presentación de propuestas, en vez de una implicación institucional promovida y orientada), constituyen importantes limitaciones para el despegue del Programa. En suma, la erosión de algunas de las bases esenciales del PIFTE, que facilitaron e hicieron posible los aprendizajes de políticas, han puesto en riesgo la esencia del Programa.

El resultado de todo esto ha sido que, a partir de la década de 2010, más allá de los recortes, cada vez se han destinado proporcionalmente menos fondos de cooperación a la CTP, a la vez que se ha incrementado la cooperación financiera. Los fondos asignados a proyectos o programas intensivos en Cooperación Técnica han sido en los últimos años muy limitados, lo que pone de manifiesto que, aunque la CTP no sea tan intensiva en recursos como otras, requiere de fondos para su gestión. En paralelo, las entidades del sector público de la CE han optado por la financiación europea para mantener o incluso aumentar el número de actividades de CTP durante este periodo.

Finalmente, y en tercer lugar, la transformación más importante en materia de Cooperación Técnica se ha producido en el tránsito de la cooperación bilateral a la cooperación triangular. La Cooperación Técnica en España se ha ido conformando, por un lado, de acuerdo con las circunstancias cambiantes de la cooperación al desarrollo, pero también por el nuevo rol asumido por los países latinoamericanos. El modelo más recurrente en la Cooperación Técnica española es el del apoyo a proyectos de Cooperación Sur-Sur, en los que el otro oferente asume un papel prioritario en el aporte técnico, quedando el aporte español en una posición marginal, hasta el punto de no existir aporte técnico sectorial en muchos proyectos (como ejemplifican muchos de los proyectos de Cooperación Técnica llevados a cabo con Argentina, con Brasil y, en buena medida, con Chile), o ser puntual frente a la transferencia de conocimiento técnico principal llevado a cabo por el otro socio. Además, la movilización del aporte técnico funcional se ha ido complicando, por lo que se hace cada vez más difícil transferir ese conocimiento. Es verdad que este menor aporte técnico público por parte de funcionarios españoles se ha compensado con el mayor aporte de las OTC, que se ha concretado en una importante labor de acompañamiento técnico y seguimiento a los proyectos, especialmente valioso por lo que implica de alineamiento con la Agenda de Eficacia de la Ayuda, que la CE ha asumido y en la que viene desempeñando un papel activo. Por tanto, los rasgos de la CTP de la CE en esta etapa serían:

- Cooperación Técnica adaptada a la agenda internacional del desarrollo, incorporando algunos elementos innovadores vinculados a la Cooperación Sur-Sur.
- Proyectos y programas de Cooperación Técnica actualizados y revisados, acompañados de una importante cobertura retórica y con significativos recortes presupuestarios que cuestionan su viabilidad.
- Erosión de las bases que definieron la Cooperación Técnica en el pasado, que han puesto en riesgo la viabilidad de los principales programas vigentes, como Interconecta o COO-TEC.
- Irrupción de la cooperación delegada como forma de sustituir la falta de fondos para la CTP y debates sobre el modelo del sistema público de cooperación financiera y Cooperación Técnica.

COO-TEC. La CE ha impulsado la modalidad de Cooperación Técnica a través del Programa COO-TEC, con el cual se avanza en la promoción de esta modalidad de desarrollo, con el fin de fortalecer las capacidades institucionales de los países con los que trabaja. Por medio del Programa COO-TEC se canaliza el aporte de expertos y se impulsa el aprendizaje organizacional. Este Programa se apoya en la trayectoria de Cooperación Técnica de la CE, potenciando sus herramientas, armonizando procedimientos y promoviendo el efectivo fortalecimiento de las instituciones. Las intervenciones que se llevan a cabo por medio de este Programa se concretan en misiones o consultorías realizadas con expertos en materias específicas, con atención especial, aunque no exclusiva, a la potencialidad del sector público español. Para ello, se ha elaborado un Catálogo de Oferta de Cooperación Técnica, que sistematiza potenciales proveedores de Cooperación Técnica en el ámbito de actuación de la CE.

4.2. La CTP en los programas regionales de la Cooperación Europea con América Latina

La Cooperación Europea también ha hecho de la CTP una seña de identidad, especialmente en su cooperación con América Latina, aunque no haya conceptualizado suficientemente este tipo de cooperación.

Específicamente, la UE ha desarrollado una de las modalidades de CTP que mayor repercusión ha tenido en la gestión de la cooperación al desarrollo: el *twinning*. Se trata de un procedimiento de fortalecimiento institucional para construir un modelo de cooperación basado en los partenariados entre administraciones públicas. Se ha orientado, fundamentalmente, a países socios que estuvieron en el proceso de adhesión, o a países que están en proceso de adopción de políticas europeas. Los *twinning* siempre se llevan a cabo entre administraciones, sobre la base de un proyecto conjunto en el cual cada administración asume responsabilidades. No es un modelo de transferencia o aporte bilateral de un Estado miembro de la UE hacia otro socio; más bien, el socio se compromete a llevar a cabo reformas clave definidas en el plan de acción, que el Estado miembro apoya mientras dure el proyecto. *twinning* se apoya exclusivamente en el uso de la CTP, a través de un *peer-to-peer approach*. Es, por tanto, un modelo de cooperación basado en la demanda, especialmente adecuado para proyectos que tengan un claro mandato o resultado, y un compromiso para incluir acciones de corto plazo en procesos de largo plazo de reforma política. En ese sentido, representa un caso

paradigmático de emulación entre instituciones homólogas, en la que hay una distinción tradicional de roles: oferente y receptor. Posteriormente, los Instrumentos de Asistencia Técnica e Intercambio de Información (TAIEX, por sus siglas en inglés) son modelos renovados de este mismo esquema. Sin embargo, son esquemas poco utilizados en el caso de América Latina y están basados en la utilización de una base de datos de expertos individuales, que puede limitar el compromiso institucional requerido para generar asociaciones duraderas entre pares para el desarrollo. En todo caso, se puede señalar que los *twinning* han influido de forma importante en el desarrollo de modalidades más avanzadas de Cooperación Técnica, basadas en el acompañamiento a políticas y en las que se han apoyado la mayor parte de los programas regionales de cooperación con América Latina.

Además de las políticas europeas de vecindad y adhesión en la que se integran los *twinning*, la CTP ha sido también promovida mediante otras herramientas, como el Instrumento de la UE en pro de la Estabilidad y la Paz, el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD), a través de programas regionales y el Fondo Europeo de Desarrollo (FED). La propuesta de la Comisión Europea para generar un nuevo Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI) para el futuro marco financiero plurianual 2021-2027 del presupuesto de la UE, se refiere a la extensión de las asociaciones administrativas mediante instrumentos como el TAIEX y el *twinning* a nivel global, y pone de esta forma a la CTP en el centro del debate sobre las modalidades para la realización de los objetivos de acción exterior de la UE.

La Oficina de Cooperación de la Comisión Europea ya está promoviendo el uso de *twinning* y TAIEX, en tanto considera que estos instrumentos pueden ayudar a incrementar el nivel de la Cooperación Europea, pues no solo ayudan a transferir conocimiento, sino también a intercambiar valores y a trabajar sobre buenas prácticas. Esto puede contribuir a que la UE profundice las relaciones bilaterales más allá de la ayuda tradicional y pueda tener acceso a información útil para el diálogo de políticas: mecanismos innovadores de cooperación que se adaptan a las necesidades de desarrollo de los países y que pueden nutrir los diálogos políticos. Estas modalidades permiten apoyar procesos de reforma e implementación de políticas públicas desde la Cooperación Técnica y generar espacios de intercambio y asociaciones duraderas entre administraciones, afrontando conjuntamente problemas compartidos en el marco de una agenda global, cristalizada en la Agenda 2030. Los procedimientos aplicables a los instrumentos de *twinning* y TAIEX tendrán que evolucionar de un mecanismo que

contribuye a la emulación coercitiva (políticas de acceso y vecindad de la UE), hacia mecanismos más flexibles, adaptados a las necesidades individuales de los países y que sirvan para la construcción de soluciones y valores compartidos en el marco de la Agenda 2030.

Los *twinning*, en definitiva, remiten a una modalidad de transferencia de conocimiento para las políticas públicas basada en la idea del partenariado o alianza entre iguales, que es una de las herramientas por las que apuesta la Cooperación Europea, incorporando por tanto la dimensión horizontal a la Cooperación Técnica con los países socios. De hecho, constituyen el modelo paradigmático en torno a la idea de alianza o trabajo conjunto que nutre el modelo del partenariado. El partenariado, como instrumento, fue incorporado en la Agenda para el Cambio de 2011, documento a través del cual se apoyó la CTP como medio para consolidar procesos de reforma política, necesario para avanzar hacia el desarrollo sostenible. Así, se plantearon como instrumentos idóneos para reforzar las políticas y consecuentemente el buen gobierno, el aprendizaje entre pares y el intercambio de conocimiento.

Posteriormente, en el Nuevo Consenso Europeo de Desarrollo de 2017²⁶, se optó de nuevo por abordar la Cooperación Técnica incorporando elementos de horizontalidad, en este caso, enfatizando además en la idea de flexibilidad, en tanto se reconocía la necesidad de cooperar con los países socios en una forma diversificada y a medida (*tailored approach*). Este enfoque trata de construir intereses comunes y prioridades regionales por medio de los partenariados y de diálogos en torno a políticas públicas sectoriales, como fuerza motora para avanzar en la provisión de bienes públicos globales. Los partenariados, se señala, pueden servir para promover y facilitar el intercambio de conocimientos necesario para ello. Estas formas diversificadas encuentran su acomodo en el apoyo a los modelos de Cooperación Horizontal o Sur-Sur, especialmente a través de la cooperación regional y de la cooperación triangular, por cuanto se adaptan mejor a las necesidades de los países socios.

De hecho, la cooperación regional con América Latina había desarrollado ya para entonces modelos de cooperación con las instituciones de los países de la región, basadas en algunos de estos principios. Específicamente, los programas regionales habían desplegado una batería de herramientas que suponían, en la práctica, una superación de los modelos tradicionales de cooperación,

²⁶ El Consenso Europeo de Desarrollo de 2006 estaba claramente influido por la Agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y de la Eficacia de la Ayuda, por lo que no incorporaba elementos vinculados a la CTP.

poco adecuados para acompañar las políticas de los PRM. De hecho, los documentos estratégicos de trabajo con América Latina ya habían puesto el foco en la necesidad de establecer modelos diferenciados y *sui generis* de cooperación, de forma que pudieran servir para implementar una agenda de trabajo definida conjuntamente en el marco de las Cumbres Unión Europea-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (UE-CELAC).

Ya en la Comunicación Conjunta sobre América Latina de 2009, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo habían instado a “establecer nuevas formas de cooperación con los países emergentes y de renta media en América Latina” y “a la superación de un enfoque puramente de asistencias en la cooperación al desarrollo con América Latina”²⁷. Más recientemente, el Informe del Parlamento Europeo sobre América Latina, de 2017, establece genéricamente en su párrafo 21 lo siguiente²⁸:

Solicita a la Comisión que indique los instrumentos disponibles y los dote de medios suficientes, adoptando medidas adecuadas para alinearlos con los principios de eficacia, adecuación, armonización, responsabilidad mutua, rendición de cuentas y alineamiento con las estrategias de desarrollo de los Estados de América Latina y el Caribe, para apoyar a la región a la hora de encarar los retos a los que debe enfrentarse y de prepararse para una hipotética reducción futura de la AOD; aboga por que estos instrumentos incorporen la transferencia de conocimientos y formación y que presten apoyo a las reformas en materia de gestión presupuestaria y de las finanzas públicas que contribuyan a reforzar el crecimiento y la prestación de servicios públicos de alta calidad.

Posteriormente, también en la Cumbre Ministerial UE-CELAC de julio de 2018 se estableció la oportunidad de promover los partenariados como forma privilegiada de trabajo entre la UE y América Latina, estableciéndose en su numeral 26²⁹:

We stress the importance of enhancing the international cooperation for development through North-South Cooperation, South-South cooperation, trian-

²⁷ Resolución conjunta: “La Asociación Unión Europea-América Latina en la perspectiva de la VI Cumbre de Madrid”, mayo de 2010: http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/committees/political/meetings/2010_05_13_15_sevilla/motion_resolution/798588es.pdf.

²⁸ Informe del Parlamento Europeo sobre relaciones UE-ALC: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0268+0+DOC+XML+Vo//ES#title3>

²⁹ Declaración de la Cumbre Ministerial UE-CELAC, julio 2018: <http://www.consilium.europa.eu/media/36181/declaration-en.pdf>.

gular cooperation, and other forms of multi-stakeholder partnerships with the capacity to contribute to sustainable development. We also highlight the need to strengthen bi-regional cooperation, using all available instruments in an integrated manner to deliver on the 2030 Agenda.

Finalmente, la Comunicación Conjunta de abril de 2019, subraya la necesidad de continuar desarrollando una cooperación con los países de América Latina marcada y definida por las prioridades de los países, por la diferenciación y adaptación a cada país y por la coherencia de políticas. La Comisión Europea habla de una “cooperación de alto impacto”. También se puede considerar como una “Cooperación en Transición”. Específicamente, además, promueve la utilización de una amplia gama de instrumentos, entre los que se señalan:

Los diálogos políticos para identificar e impulsar las expectativas mutuas de la UE y América Latina y el Caribe en materia de reformas internas y de cooperación bilateral, regional y multilateral; la puesta en común de conocimientos y experiencias sobre cuestiones de interés mutuo, incluida la políticas públicas, el refuerzo institucional y los entornos normativos; y la cooperación triangular, que moviliza y aumenta las capacidades de cooperación, incluida la consecución de los ODS” (UE, 2019a).

Este planteamiento recoge, valida y refuerza muchas de características que venían marcando el modo de cooperar llevado a cabo en la mayor parte de los programas regionales de la UE con América Latina. Especialmente programas como EUROsociAL han desarrollado formas de trabajo con la región que recogen o incluso preceden muchos de estos planteamientos. También Al-Invest, COPOLAD, URB-AL, Apoyo a Ameripol, Euroclima, Waterclima, UE-CELAC, Migration Project o, más recientemente, EL PAcCTO, han introducido parcialmente estos elementos o están en proceso de construcción de este tipo de modelos de cooperación innovadora. En este sentido, estos programas han constituido una de las principales vías de cooperación con América Latina, en el momento de la reducción de la cooperación con la mayoría de los países de la región. En ese sentido, los programas regionales han representado una oportunidad y un sustitutivo en el contexto de salida de la Cooperación Europea de América Latina.

Los programas regionales han incorporado en su forma de trabajo algunos de los principios que han contribuido a transformar la agenda y el sistema de

cooperación internacional. Poco arropados estratégicamente, en la práctica encontraron dificultades para trasladar conocimiento bajo formatos tradicionales basados en la emulación o en la traslación de modelos de políticas, de acuerdo con esquemas Norte-Sur. Es decir, correspondían entonces a modelos de aprendizaje sin roles definidos. Por ello, los nuevos programas regionales son un ejemplo paradigmático del uso de la CTP, adaptados y encajados en los renovados esquemas de desarrollo. Al mismo tiempo, constituyen un modelo (o una suma de varios modelos) clave para una cooperación coherente, sostenible y efectiva, además de la apropiación, además de un insumo fundamental para el fortalecimiento de las relaciones entre la UE y América Latina.

En términos generales³⁰, los programas han tenido un impacto positivo, contribuyendo a la presencia de América Latina en ciertos diálogos regionales, y han servido para facilitar la convergencia de agendas regionales y para fortalecer el intercambio de buenas prácticas, transferencia de conocimiento y *peer learning* entre países e instituciones. Consecuentemente, en lo que se refiere a la CTP, el papel de los programas ha sido doble: por una parte, adaptar los modelos de transferencia de políticas basados en la emulación y en la coerción, según incentivos propios de la cooperación bilateral tradicional, hacia la promoción de esquemas de trabajo más horizontales y, sobre todo, más respetuosos con la demanda de los países socios (que sería el que ha desarrollado la mayoría de los programas regionales considerados); por otra, facilitar mecanismos de aprendizaje mutuo para la elaboración de políticas de desarrollo, apoyando los procesos y marcos institucionales necesarios para que fluyera la información y la transferencia de conocimiento entre iguales. El apoyo a redes regionales o a esquemas de Cooperación Técnica Sur-Sur, que se han desarrollado en el programa EUROsociAL, serían ejemplos de este caso.

En este sentido, las agencias implementadoras no han sido actores neutrales, sino que han asumido un cometido clave para construir esquemas de trabajo estables que facilitan este intercambio de conocimiento horizontal, combinando con mayor o menor éxito funciones relativas al control de la calidad técnica con funciones de generación de confianza mutua entre países, que son la base del aprendizaje y de la apropiación.

Tras revisar diferentes aspectos de la Cooperación Técnica realizada en el marco de los programas regionales, los procesos de identificación de necesida-

³⁰ La gestión de la Cooperación Técnica ha sido muy distinta en unos y otros programas, de forma que las generalizaciones en este punto son especialmente inapropiadas.

des han sido adecuados en términos generales, con niveles óptimos de alineamiento con las políticas nacionales. Es decir, el trabajo se ha realizado generalmente tomando en consideración las demandas de conocimiento planteadas por los propios países receptores, aunque es cierto que todavía queda, en algunos de ellos, residuos vinculados a la inducción de la demanda por parte de técnicos y funcionarios de países miembros que participan en su gestión. Un elemento importante en este aspecto se refiere a la necesaria sintonía de principios/ideología entre la demanda planteada y las orientaciones del programa, algo fundamental para que el acompañamiento en términos de políticas públicas sea efectivo.

Los programas han combinado de forma diferenciada y compleja el apoyo al nivel estratégico con el nivel operativo propio de la CTP. Aunque su intervención prioritaria haya sido técnico-operativa, su contribución al diálogo político ha sido importante, salvo en el caso de algunos programas, precisamente por la dificultad de diferenciar entre marco estratégico y marco operativo y la retroalimentación entre ambos, ya mencionada. Esta capacidad de incidir en el diálogo se ha visto favorecida cuando han trabajado o apoyado procesos regionales o subregionales (a través de las redes institucionales), o cuando han fortalecido y facilitado acuerdos y mandatos específicos de tipo regional (UE, 2019b: 24) acordados por los propios países. Consecuentemente, una de las principales contribuciones de los programas regionales ha sido favorecer la armonización de políticas mediante acuerdos más o menos formales, así como la adopción de soluciones similares o conjuntas a problemas comunes.

Esta contribución ha sido especialmente necesaria en momentos de mayor dificultad para avanzar en procesos propios de integración. A pesar del enorme esfuerzo de la UE para apoyar los procesos de integración de la región, sobre todo el centroamericano, la realidad es que los esquemas de integración presentan serias dificultades institucionales y de estabilidad para favorecer el intercambio de conocimiento entre iguales para la elaboración de políticas, su armonización y la construcción de políticas conjuntas para abordar desafíos regionales. El acompañamiento por parte de los programas al trabajo de redes institucionales sectoriales ha llenado en parte esa carencia³¹.

En suma, los programas regionales han favorecido una Cooperación Técnica basada en el aprendizaje, completo o limitado, de tipo horizontal y compartido, sin roles definidos de forma estable. Es verdad que los problemas de

³¹ Específicamente, EUROsociAL ha trabajado intensivamente con 14 redes intergubernamentales.

base de tipo político siguen existiendo, lo que restringe enormemente las posibilidades de generar impacto en las políticas.

PROGRAMA EUROsociAL*

Un ejemplo paradigmático de programa regional es el Programa EUROsociAL, que lleva tres lustros acompañando reformas de políticas para mejorar los niveles de cohesión social en los países de América Latina. Lo hace apoyando, en el ámbito regional, plataformas de diálogo donde las instituciones públicas comparten sus expectativas y sus experiencias, para aprender “entre pares” y adaptar sus políticas nacionales. A nivel país, acompaña directamente la construcción, la puesta en marcha y la evaluación de las políticas públicas que apuntan a la reducción de las desigualdades.

En 14 años, EUROsociAL ha pasado de ser un laboratorio para la Cooperación Europea, en términos de puesta en práctica de los compromisos del Consenso Europeo de Desarrollo, a ser un verdadero programa insignia y modelo para la “nueva cooperación”, especialmente adaptado a los retos que plantea la Agenda 2030 y el escenario del “Desarrollo en Transición”. EUROsociAL es paradigmático para este nuevo escenario y para la CTP, desde dos perspectivas.

En primer lugar, desde su planteamiento temático. En una región marcada por una gran desigualdad, incluso en los países de ingresos medios o medio-altos, apoyar la mejora de la cohesión social permite poner el foco sobre los retos que sigue enfrentando América Latina: la calidad de la democracia, el cierre de las brechas materiales y de bienestar y la igualdad entre hombres y mujeres. EUROsociAL afronta estos retos de manera multidimensional, trabajando en el campo de las políticas fiscales, el acceso a la justicia, el desarrollo regional, el buen gobierno, los sistemas de protección social inclusivos, las políticas activas de empleo, las políticas para la niñez, la juventud y la población mayor, y la autonomía física, económica y política de las mujeres. Al establecer sinergias entre estos ámbitos de actuación, el programa actúa como un “acelerador” para el diálogo intersectorial. Para ello, mantiene un intercambio permanente con las instituciones públicas de los países latinoamericanos, que ha permitido identificar, al inicio de la tercera fase de EUROsociAL (2016), cerca de 500 demandas, y acompañar actualmente 167 reformas estratégicas. Este mapeo refleja la agenda de la cohesión social de la región y propone un interesante diagnóstico para el escenario del “Desarrollo en Transición”.

En segundo lugar, EUROsociAL es una referencia por su enfoque metodológico. Se ideó como un espacio de diálogo y de aprendizaje entre instituciones públicas homólogas, que intercambian experiencias y conocimientos para mejorar sus políticas. En este sen

tido, se basa en un enfoque horizontal, en el que la dicotomía entre los países que “transfieren” y los que “reciben” conocimientos se vuelve cada vez más obsoleta, generándose una reciprocidad en la transferencia. El aprendizaje “entre pares”, en términos de horizontalidad, es lo que dota al programa de una de sus más valoradas características.

EUROsociAL se ha mostrado como una vía privilegiada para compartir el acervo de valores e ideas con una región con la que Europa comparte valores comunes. No puede hablarse de transferencia de modelos o réplica de sistemas, pero sin duda ciertas políticas públicas europeas han provocado más interés e inspirado en mayor medida a las políticas latinoamericanas, que han bebido de sus fuentes y han incorporado algunos de sus elementos.

Por otra parte, el programa es un ejemplo claro de utilización de la Cooperación Técnica de una forma flexible y basada en las demandas, esto es: “en el análisis conjunto de problemas y la búsqueda de soluciones, y evita, ante todo, transponer recetas o modelos sin tomar en consideración la realidad social política e institucional del país destinatario”. Consecuentemente, es un programa fundado en el principio de apropiación y orientado a la demanda, aunque apuesta por modelos de diálogo tanto en el plano estratégico como operativo en la implementación de las políticas.

La dimensión regional del programa y su aterrizaje en el apoyo a políticas nacionales facilita esta forma de trabajar. Recoger las demandas, compartirlas en un espacio regional (y birregional) y proveer soluciones adaptadas a cada contexto, es el mecanismo que articula el trabajo de EUROsociAL desde sus inicios, asegurando la coherencia de las acciones, así como su apropiación y sostenibilidad en los ámbitos nacionales.

Esta modalidad no solo permite compartir experiencias europeas —si bien resultan muy valiosas en el ámbito de la cohesión social—, sino también experiencias de la región en un ejercicio de cooperación triangular. Entre 2012 y 2015, el 70% de los intercambios que se produjeron en el marco de EUROsociAL fueron entre países latinoamericanos, lo que resalta el potencial de la Cooperación Europea para facilitar aquellos espacios de diálogo y aprendizajes “Sur-Sur”.

La relevancia de esta modalidad de cooperación y del enfoque desde la cohesión social se hace patente tanto para países de ingresos medios como para países “graduados”.

** EUROsociAL es un programa de la UE con 32 millones de euros de presupuesto para el periodo 2016-2021. Actualmente se encuentra en su tercera fase y es implementado por un consorcio liderado por FIIAPP junto a Expertise France, IILA y SISCA/SICA.*

4.3. La CTP en los programas regionales iberoamericanos

La cooperación regional es una forma de cooperación que se vincula de forma muy directa con el esquema Sur-Sur. Muchos la consideran una modalidad específica de Cooperación Sur-Sur, tal como se señala en el Documento de Cooperación Sur-Sur de la SEGIB de 2013, donde se la define como una “(...) modalidad de Cooperación Sur-Sur que tiene como objetivo el desarrollo y/o la integración de una región, entendiendo con ello que los países que la conforman (un mínimo de tres en desarrollo) comparten y consensuan dicho objetivo. El carácter regional (...) queda recogido bajo un mecanismo institucional formalizado. Su ejecución se establece a partir de Programas y Proyectos”.

El enfoque regional se asocia con objetivos (la integración y/o el desarrollo de la región) y estrategias compartidos por oferentes y receptores. E implica que la cooperación es acordada y diseñada de manera conjunta por todos los países participantes, ejecutándose bajo un marco de institucionalidad. Este marco puede presentarse bajo distintas variantes: esquema de integración tradicional, programa impulsado por varios países, esquemas de concertación sectorial, apoyo de un banco de desarrollo (SEGIB, 2011). Se instrumentaliza, pues, a través de programas y proyectos. Hay una serie de ventajas en la utilización de la cooperación regional:

- Lo regional es un ámbito promotor de reformas estructurales de gran interés en algunas subregiones latinoamericana que tradicionalmente se ven obstaculizadas por intereses particulares y que no cuentan con el respaldo de grupos de intereses eficaces dentro de sus países (Caldentey, 2013: 196).
- La integración regional puede promover iniciativas o programas de desarrollo que introduzcan enfoques o prioridades no previstas o con poca presencia en la agenda política de los países latinoamericanos.
- Los programas regionales pueden dar respuesta a la necesidad de hacer más eficientes las contribuciones de la cooperación internacional, en el marco de los procesos de reducción presupuestaria y de concentración geográfica que ha provocado la crisis (Caldentey, 2013: 197). Las economías de escala pueden resultar especialmente relevantes.
- La regionalidad también permite que los intercambios de experiencias o la transferencia de conocimiento tengan mayor alcance geográfico y, en mu-

chos casos, permite la optimización de recursos financieros que de otra manera se destinarían a varios proyectos/programas bilaterales. Es decir, permite escalar la transferencia de conocimiento a un menor coste, así como generar un espacio donde poder identificar las necesidades y capacidades de la región en una materia.

Un tipo específico de cooperación regional es la que se lleva a cabo en la región iberoamericana, a través de organismos, programas e iniciativas en el ámbito de los países latinoamericanos, más Andorra, España y Portugal. En este tipo de cooperación se ha hecho un uso intensivo de CTP, hasta el punto de que incluso el origen de algunas de estas redes está vinculado a la CTP aportada por diversos ministerios españoles³². Pero es sobre todo a partir de 1992 cuando se desarrollan programas e iniciativas de cooperación e intercambio que consolidan el denominado espacio iberoamericano, a los que se suman los organismos internacionales. Concretamente, existen cinco organismos que se integran en el Comité de Dirección Estratégica de Organismos Iberoamericanos (CODEI): la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS), la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB), el Organismo Internacional de Juventud (OIJ) y la SEGIB como organismo “paraguas” de la Cooperación Iberoamericana. Además, de una forma mucho menos institucionalizada, existen redes sectoriales integradas por instituciones públicas iberoamericanas en muy diferentes ámbitos. En 2014 se creó un Registro de Redes, que engloba 15 redes, aunque es indudable que el número de redes formales o informales de ámbito iberoamericano es mucho mayor.

Por otra parte, los programas e iniciativas iberoamericanas complementan la denominada Cooperación Iberoamericana. Los 23 programas e iniciativas y los cuatro Proyectos Adscritos desarrollan planes de acción sectoriales y aplican, además, los acuerdos y compromisos asumidos en las Cumbres Iberoamericanas. La participación es voluntaria y está basada en la responsabilidad conjunta y en el diseño de acciones conjuntas o focalizadas nacionalmente sobre parámetros comunes, que tienen como fin mejorar las políticas públicas del sector en cada país. En consecuencia, son esquemas de coordinación y ar-

³² Es el caso, por ejemplo, de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social, conformada a partir de las redes establecidas entre el Ministerio de Trabajo de España y sus homólogos latinoamericanos. También la COMJIB se creó en 1992, a partir de las iniciativas de Cooperación Técnica del Ministerio de Justicia español con sus pares de América Latina.

monización de políticas que hacen efectivo el diálogo político por medio de diversas acciones de Cooperación Técnica: el intercambio de buenas prácticas, la elaboración de propuestas conjuntas o la formación. La financiación de este tipo de redes es diversa, dado que es un requisito que los países aporten una cantidad mínima. La SEGIB hace el seguimiento y acompañamiento de todas estas redes. Los programas, iniciativas y proyectos adscritos se integran en tres grandes áreas: el conocimiento, la cultura y la cohesión social³³.

A tenor de esta descripción, el valor añadido y los límites de este tipo de cooperación es claro. Por una parte, tanto los organismos como los programas iberoamericanos han utilizado la CTP como forma de irradiar conocimiento útil para el diseño y la implementación de políticas públicas. Más allá de las consecuencias concretas de sus acciones, su capacidad de incidir en políticas públicas es indudable. La capacidad de los organismos iberoamericanos para impulsar políticas públicas “se vincula, por un lado, al hecho (...) de que en ellos tienen un papel central los altos responsables de los diferentes ministerios existentes; por otro, se explica también por el grado de conocimiento y la experiencia de trabajo que tiene en alguna faceta del desarrollo” (Ruiz Jiménez, 2013: 221).

Además, estos programas constituyen una ventana de oportunidad para iniciar políticas nacionales con el impulso que llega de la lógica regional, en claro paralelismo con el denominado *efecto vecino*. Por tanto, los programas regionales iberoamericanos han promovido muchas veces iniciativas o programas de desarrollo con enfoques o prioridades no contemplados o con poca presencia en la agenda política de los países latinoamericanos. Sería el caso, por ejemplo, de la igualdad de género, o de los temas de reinserción de personas condenadas.

Además, la Cooperación Iberoamericana, por medio de redes, organismos o programas, tiene un alto potencial para afrontar problemas transnacionales. Muchos de los problemas que frenan el desarrollo no tienen solución en el marco de un único país, sino que requieren la colaboración y cooperación entre varios países. El ejemplo de la COMJIB, con su propuesta de tipos penales armonizados para abordar la criminalidad organizada, representa un ejemplo, así como los acuerdos suscritos en el marco de este mismo organismo para lidiar con la ciberdelincuencia. La red de cooperación jurídica, IBERed es otra muestra de articulación entre países para tratar problemas transnacionales, como la corrupción (Ramos Rollón, 2013b).

³³ Aunque hay una cuarta área no formalizada, de fortalecimiento institucional, en la que se integran ya varios programas.

La Cooperación Iberoamericana lleva implícita la horizontalidad y, por tanto, la apropiación es una característica intrínseca a su naturaleza. La toma de decisiones se adopta asimismo sobre la base de la horizontalidad, aunque en algunos casos y momentos habría que matizar esta afirmación, por razón de la influencia que ha tenido la financiación española en la toma de decisiones³⁴. Además, la apropiación se lleva a cabo con técnicos especializados y políticos de alto nivel, con una elevada responsabilidad política por parte de quienes deciden qué intervención apoyar. La apropiación también viene dada porque los propios países son los que, de manera voluntaria, deciden impulsar los programas y proyectos, así como tomar las decisiones más operativas de su implementación. Por lo demás, esta cooperación consolida foros estables de debate e intercambio de experiencias, espacios de encuentro que permiten a sus protagonistas compartir experiencias ante problemas comunes o similares y pensar soluciones compartidas, además de la transferencia de conocimiento de acuerdo con un modelo de aprendizaje mutuo.

5. Lecciones aprendidas en la CTP para los nuevos paradigmas de la cooperación al desarrollo

La larga trayectoria de la cooperación internacional en el ámbito de la Cooperación Técnica y específicamente de la CTP, aporta algunos aprendizajes básicos sobre los cuales conviene construir el diseño, la gestión y la evaluación de las modalidades y de los instrumentos que están promoviendo los nuevos esquemas de cooperación con América Latina. Especialmente, el paradigma del “Desarrollo en Transición” prioriza instrumentos que, desde enfoques y planteamientos innovadores, renueva la apuesta por prácticas de transferencia asociadas tradicionalmente a la Cooperación Técnica, como el intercambio de conocimiento, el aprendizaje entre pares o la Cooperación Horizontal. En este sentido, los elementos innovadores de este paradigma son una evolución de los rasgos genuinos de los modelos de cooperación, que ponen en valor la CTP como una modalidad para la materialización de la Agenda 2030.

La Cooperación Técnica tiene una larga trayectoria en los sistemas de cooperación, tanto en el Norte-Sur como en el Sur-Sur. Si bien la aplicación de este modelo se asoció, sobre todo en sus inicios, a importantes problemas vincula-

³⁴ Esto aplica sobre todo a los organismos iberoamericanos.

dos a la falta de apropiación y a la coerción en la forma de transferir el conocimiento para las políticas —que pueden explicar algunos de sus límites y carencias—, también es destacable que no se han hecho suficientes evaluaciones ni revisiones que recojan toda la complejidad de este tipo de cooperación y que contribuyan a desgranar las distintas dimensiones y sus correspondientes impactos. Resulta imperioso evaluar los resultados y los límites de las acciones llevadas a cabo mediante la cooperación técnica, para no repetir algunos de los errores con los que se asocia.

La Cooperación Técnica se contrapone a la cooperación financiera en el marco del esquema Norte-Sur. Sin embargo, siendo cierto que el consumo en recursos es menor, y que a través de esta cooperación se pueden movilizar recursos internos, también lo es que muchas veces los recursos técnicos sustituyen a los monetarios, siendo que ambos son necesarios para generar impacto. En ese sentido, a veces esta modalidad ofrece ventajas al donante, ya que le permite mantener un nivel de diálogo e influencia en los países receptores con un aporte presupuestario mucho menor. Es por tanto un tipo de cooperación útil en el contexto de reducción de presupuestos para la cooperación. Sin embargo, esta diferenciación se apoya en una doble falacia, puesto que, por una parte, se considera que la Cooperación Técnica no requiere recursos financieros y, por otra, se supone que el impacto de la cooperación resulta equivalente, con o sin movilización de recursos. Los modelos de cooperación que combinan la movilización de recursos técnicos y la movilización de recursos financieros, como el *blending*, son quizá los más efectivos para generar transformaciones en términos de desarrollo, siempre y cuando se asegure una implementación basada en el principio de *policies first*.

La Cooperación Técnica puede tener impactos positivos si responde realmente a modelos de aprendizaje basados en el enfoque *demand driven* y en la flexibilidad ajustada a las necesidades de conocimiento de los países que lo necesitan. En ese sentido, modelos de *peer review*, de partenariado o de cooperación regional y triangular son especialmente oportunos y positivos. Sin embargo, no conviene sacralizar el principio de orientación a la demanda por dos razones. En primer lugar, por las dificultades para trabajar a partir de demandas reiterativas o recurrentes, producto de las carencias en términos de función pública y/o de estabilidad de las políticas de la mayoría de los países de la región —que generan discontinuidades en personas y en acciones y que provocan bucles en la cooperación en ciertos temas, en permanente estado de inicio y/o revisión—. En segundo lugar, el enfoque basado en la demanda debe conciliarse con la necesaria sintonía

entre ideas e ideologías de los gobiernos de turno y prioridades de los actores de la cooperación y de la agenda internacional.

La emulación y la coerción siguen constituyendo riesgos importantes en la CTP. A la primera, contribuye en buena medida la propia cooperación internacional, cuando promueve ciertas políticas por inercia, por visibilidad o por moda. La coerción en la transferencia de conocimiento para las políticas sigue siendo clave, por cuanto los incentivos positivos que acompañan a la cooperación explican muchas de las soluciones y decisiones adoptadas. Esto supone, en la práctica, una influencia externa en las políticas, que obliga a revisar el principio de alineamiento, pero que también puede ser pertinente en relación con determinadas prioridades de la agenda global. Un ejemplo claro de este tipo de procesos es el que va asociado a la transferencia de conocimiento por parte de organismos internacionales con países en proceso de adhesión o con voluntad de adherirse.

La CTP basada en mecanismos de aprendizaje es muy útil siempre y cuando se lleven a cabo con las siguientes cautelas:

1. Que el aprendizaje sea completo y no limitado, de forma que el país pueda valorar opciones y experiencias más allá de las que se facilitan, presentan o promueven a partir de programas, proyectos, alianzas o esquemas regionales. El concepto “buena práctica” es enormemente útil, siempre y cuando su análisis implique, si no una completa evaluación de políticas, sí la incorporación de elementos vinculados a la evidencia, evitando la transferencia de modelos y facilitando su adaptación a medida (*tailored*) a la economía política del país. De otra forma, se corre el riesgo de elaborar políticas de formato “Frankenstein”, en palabras de Cámara (2002), es decir, crear monstruos con aportes desordenados y descoordinados.
2. Que el aprendizaje sea institucional y no individual. Uno de los grandes problemas de la Cooperación Técnica Norte-Sur y, específicamente, de la formación o capacitación, es la orientación hacia la capacitación personal y no institucional. Una dificultad clave en este tema es la falta de sistemas estables de función pública y la inestabilidad de las políticas.
3. Que la CTP tenga una clara orientación a resultados en el acompañamiento de políticas públicas prioritarias para el país socio, para que el conocimiento no se quede en un mero intercambio sin aplicabilidad.

Otro aprendizaje va asociado a la necesaria comprensión de la retroalimentación que se produce entre los niveles técnicos y los políticos. No es pertinente seguir planteando una diferenciación nítida entre el diálogo a nivel de políticas y el acompañamiento técnico, porque el proceso político es complejo y no es fácilmente insertable en la dicotomía político/técnico. El concepto de coalición promotora, que hace referencia a los impulsores de ciertas políticas que se sitúan la mayor parte de las veces en niveles técnicos, refleja bien esta complejidad. Las redes institucionales captan a la perfección la oportunidad de trabajar de forma más fluida y dialéctica las combinaciones política-políticas y políticos-técnicos.

Finalmente, la transferencia de conocimiento y la promoción de mecanismos de aprendizaje mutuo que canaliza la CTP necesita un ingrediente esencial para que se produzca de forma efectiva: la confianza. La transferencia entre iguales (por ejemplo, técnicos de las administraciones) facilita y favorece que estos procesos sean efectivos, pero la confianza se hace posible solo si existen canales o mecanismos estables y respetuosos de transferencia. Estos mecanismos, que actúan como intermediarios, han sido, por ejemplo, algunos de los esquemas de cooperación regional o las instituciones que han acumulado una larga trayectoria como facilitadores de estos procesos; entre ellas: las agencias de cooperación y su trabajo materializado en programas de cooperación estables y confiables, como EUROsociAL, que han desarrollado una *expertise* específica para cumplir esta función. Por tanto, para el intercambio de conocimiento y para la promoción de aprendizajes mutuos son clave los esquemas de intermediación y facilitación profesionales e institucionalizados, que no se improvisan ni se construyen de forma expedita.

El potencial de impacto de una acción de CTP va más allá de los resultados de desarrollo. El aprendizaje entre pares contribuye a la larga a una convergencia de políticas con potencial para construir asociaciones sostenibles entre las administraciones que se involucran en una acción de cooperación. Las soluciones compartidas a retos de políticas contribuyen, además, a una convergencia de valores entre las sociedades afectadas por esta acción.

Los nuevos paradigmas de la cooperación al desarrollo en América Latina deben ser diseñados sobre las experiencias pertinentes existentes de la CTP en la Cooperación Española, Iberoamericana y Euro-latinoamericana, si aspiran a construir asociaciones duraderas basadas en valores compartidos sobre la Agenda 2030. El papel facilitador de las agencias de cooperación —implicando a las administraciones públicas en procesos de aprendizaje mutuo, orientados

a resultados de desarrollo, y nutriendo los diálogos de políticas— es un eje central de los nuevos paradigmas, complementario con el de los organismos internacionales en el impulso de una agenda global e innovadora.

Referencias bibliográficas

- AECID (2014): Guía de modalidades e instrumentos. Disponible en: <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Modalidades%20e%20instrumentos%20de%20cooperación/Guia%20de%20modalidades%20e%20instrumentos.pdf>.
- ALONSO, J. A. (2007): “¿Es necesario ayudar a los países de renta media?”, en IGLESIA-CARUNCHO, M. (coord.): *Avances y retos de la cooperación española: reflexiones para una década*, Madrid, Fundación Carolina y Siglo XXI, pp. 157-170.
- ANDREWS, M., PRITCHETT, L. y WOOLCOK, M. (2017): *Building State Capability. Evidence, Analysis, Action*, Oxford University Press.
- ANGULO, C. y MONTOBIO, E. (2011): “Evolución de la cooperación para el desarrollo en los últimos 25 años”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 27, Extra, pp. 95-113.
- AYUSO, A. (2007): “De París 2005 a Accra 2008: el compromiso con los resultados”, en Iglesia-Caruncho, M. (coord.): *Avances y retos de la cooperación española: reflexiones para una década*, Madrid, Fundación Carolina y Siglo XXI, pp. 565-582.
- BID (2018): *Mejor gasto para mejores vidas. Cómo América Latina y El Caribe puede hacer más con menos*, Washington D.C. Disponible en: <https://cloud.mail.iadb.org/mejor-gasto-mejores-vidas#inicio>.
- BID-OCDE (2017): *Panorama de las Administraciones Públicas 2017*. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/mejores-indicadores-mejores-politicas-panorama-de-las-administraciones-publicas-2017/>.
- CALDENTY DEL POZO, P. (2013): “La integración regional, marco de la Cooperación Horizontal en América Latina”, en ARRIOLA, S., GARRANZO, R. y RUIZ JIMÉNEZ, L. (coords.): *La renovación de la cooperación iberoamericana*, AECID-SEGIB, pp. 189-205.
- CÁMARA, L. (2002): “La Cooperación Técnica española para el refuerzo institucional: elementos para la definición de una estrategia”, en *Gestión y análisis de políticas públicas* nº 23.

- CEPAL-OCDE (2018): *Nuevos desafíos y paradigmas. Perspectivas sobre la cooperación internacional para el desarrollo en transición*, Santiago. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44121/1/S1800936_es.pdf.
- (2019): *Latin America Economic Outlook 2019. Development in Transition*. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44515/1/S1900181_en.pdf.
- DOBBIN, F., SIMMONS, B. y GARRET, G. (2007): “The global diffusion of public policies: Social construction, coercion, competition, or learning?”, *Annual Review of Sociology* vol. 33, pp. 449-472.
- DOLOWITZ, D. P. y MARSH, D. (2000): “Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy making”, *Governance* vol. 13, n° 1, pp. 5-23.
- EUROSociAL (2016): “El Programa EUROSociAL (2011-2015): Lecciones aprendidas en la FIIAPP”. Disponible en: <http://sia.eurosoci-al.eu/documento.php?id=7113&page=1>.
- FIIAPP (2010): “El aprendizaje entre pares en la elaboración de políticas públicas. Contribuyendo a la construcción de políticas en material de cohesión social en América Latina”. Disponible en: <https://www.fiiapp.org/wp-content/uploads/2015/04/523f932834f3d7398998b0544e4c2ff6.pdf>.
- IGLESIA-CARUNCHO, M., HERNANDO, M. y DEL CAMPO PÉREZ, D. (2007): “Avances y retos de la CE para el desarrollo. Aproximación a una visión de conjunto”, en IGLESIA-CARUNCHO, M. (ed.): *Avances y retos de la CE: reflexiones para una década* (pp. 3-38), Madrid, Fundación Carolina y Siglo XXI.
- MARTÍN VILLALBA, L. (2011): “25 años de la CE: una visión desde la AECID”, *Revista española de desarrollo y cooperación*, n° 27, 85-93.
- NN.UU. (1974): Unidad Especial para la CPTD Resolución Asamblea General A/3251 (XXIX). Disponible en: <https://www.unsouthsouth.org/acerca-de/acerca-de-la-unossc/?lang=es>.
- (2003): *Directrices revisadas para la revisión de políticas y procedimientos relacionados con la Cooperación Técnica entre los países en desarrollo*, 13° Sesión del Comité de Alto Nivel sobre la revisión de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, Nueva York.
- OSORIO, C., VERGARA, J. M. (2016): “La difusión de políticas públicas. Estado del arte y contribuciones para la disciplina en América Latina”, *Política. Revista de Ciencia Política*, vol. 54, n° 2, pp. 235-254.
- PRESSMAN, J. L. y WILDAVSKY, A. (1973): *Implementation*, Berkeley, University of California Press.

- RAMOS ROLLÓN, M. (2013a): “Las transformaciones de la política española de cooperación al desarrollo en gobernabilidad democrática: marco institucional, definición estratégica y acciones”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (10), pp. 70-85.
- (2013b): “Balance y perspectiva de la cooperación iberoamericana en materia de justicia: la experiencia de la COMJIB”, en ARRIOLA, S., GARRANZO, R. y RUIZ JIMÉNEZ, L. (coords.): *La renovación de la cooperación iberoamericana*, AECID-SEGIB, pp. 241-251.
- ROBLES, G. (2007): “La Cooperación Española al desarrollo”, en Iglesia-Caruncho, M. (ed.): *Avances y retos de la Cooperación Española: reflexiones para una década*, Madrid, Fundación Carolina y Siglo XXI, pp. 73-82.
- RUIZ JIMÉNEZ, L. (2013): “El sistema de cooperación iberoamericano: los retos de la agenda de la eficacia y su lugar en el espacio post-Busan”, en ARRIOLA, S., GARRANZO, R. y RUIZ JIMÉNEZ, L. (coords.): *La renovación de la cooperación iberoamericana*, Madrid, AECID-SEGIB, pp. 217-231.
- SABATIER, P. y JENKINS-SMITH, H. (1999): “The advocacy coalition framework an assesment”, en P. SABATIER, *Theories of the policy process*, Boulder, Westview Press.
- SANAHUJA, J. A. (2011): “Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Cooperación Sur-Sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y en el Caribe”, *Pensamiento Iberoamericano* n° 8, Madrid, Fundación Carolina, pp. 195-222.
- (2018): “Paz, Seguridad y Gobernanza: El ODS 16 y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible”, en DÍAZ BARRADO, C. y FERNÁNDEZ LIESA, C. R. (dirs.): *Objetivos de Desarrollo Sostenible y Derechos Humanos: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas/Derechos Humanos y Empresas*, ed. Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria de la Universidad Carlos III de Madrid, pp. 27-54.
- SANAHUJA, J. A. y TEZANOS, S. (2017): “Del Milenio a la Sostenibilidad: Retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, *Política y Sociedad* 54 (2), pp. 521-543.
- SEGIB (2010): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Estudios SEGIB n° 5, Madrid, p. 163. Disponible en: <http://www.cooperacionsursur.org/documentos/SurSurCastellano.pdf>.
- (2011): *La Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica: Balance de los últimos 5 años*. Disponible en: <http://segib.org/news/files/2011/09/Balance-Coop-Sur-Sur.pdf>.

- (2014): *Cuestionario para la elaboración del Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015*, Madrid, SEGIB.
- UE (2019a): “Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común”. Disponible en: https://ec.europa.eu/europeaid/comunicacion-conjunta-al-parlamento-europeo-y-al-consejo-la-union-europea-america-latina-y-el-caribe_es.
- (2019b): *Evaluation of the European Union’s Regional Development Cooperation with Latin America (2009-2017)*, Final Report (enero).
- VELASCO, M. (2019): “Difusión de políticas y circulación de modelos en la gestión e innovación de destinos”, en Figuerola, M. y Martín, C. (coords.): *Modelos de gestión e innovación en turismo*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, pp. 235-258.
- WEYLAND, K. (2006): “Bounded rationality and policy diffusion: social sector reform in Latin America”, Princeton University Press.

11. Agenda 2030, Iberoamérica y cooperación triangular

Una alianza para el desarrollo

Carmen Castiella

Directora de Cooperación con América Latina y el Caribe de la AECID

1. La cooperación triangular: una modalidad inherente a la Agenda 2030 y a Iberoamérica

Hablar de la Agenda 2030 y de Iberoamérica lleva necesariamente, y de forma casi involuntaria, a hablar de la cooperación triangular (CT). Esta modalidad de cooperación es consustancial a la Agenda 2030, e inherente al espacio iberoamericano. Como ha señalado la directora de la AECID al hablar del papel de esta agencia y de la cooperación española frente a los retos de la Agenda 2030, la actual agenda de desarrollo sitúa la cooperación internacional como una política de anclaje para fortalecer a los países socios, creando las alianzas necesarias para que cada actor pueda contribuir desde sus fortalezas (Calvo, 2019). Por su lado, el espacio iberoamericano es un espacio de colaboración entre pares, en un plano de horizontalidad total, a semejanza de lo que ocurre en la CT. Pero, además, los países iberoamericanos fueron pioneros a la hora de desarrollar el carácter dual de receptores, y a la vez, donantes de cooperación, condición indispensable para participar en la CT y en la cooperación Sur-Sur (CSS). América Latina y el Caribe es una región firmemente comprometida con la Agenda 2030, y dispuesta a contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) por medio de la CSS y la CT como demuestra su trayectoria consolidada en el uso de ambas modalidades.

Muestra de esta relación a tres vértices son los comunicados especiales aprobados en la XXVI Cumbre Iberoamericana celebrada en La Antigua, Guatemala, en noviembre de 2018. En uno de ellos —relativo a los desafíos de la cooperación para el desarrollo sostenible desde la perspectiva de los países iberoamericanos—, se reivindica la Agenda 2030 como una ventana de oportunidad para repensar el sistema actual de la cooperación internacional, a partir de un enfoque inclusivo que tenga en cuenta los desafíos y las capacidades de todos los países. A su vez, se propone redefinir una nueva arquitectura de la cooperación y criterios multidimensionales e inclusivos para el acceso a la cooperación al desarrollo, que tomen en cuenta los particulares y complejos procesos de desarrollo de cada país. Otro de los comunicados especiales, de la II Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la cooperación Sur-Sur, reconoce la importante contribución de la CSS y la CT a la implementación efectiva de la Agenda 2030 y a la consecución de los ODS, manifiesta el compromiso de la comunidad iberoamericana con el fortalecimiento de la CSS y la CT —como ejemplo a nivel regional y global de desarrollo, horizontalidad y dinamismo—, y subraya la necesidad de establecer nuevas asociaciones y alianzas multiactor, que garanticen la contribución de cada uno de los actores de acuerdo a sus papeles, saberes y responsabilidades, bajo el compromiso de la Agenda 2030 de “no dejar a nadie atrás”.

El II Plan de Acción Cuatrienal de la Cooperación Iberoamericana 2019-2022 (PACCI), el equivalente al Plan Director de la Cooperación Española para el espacio iberoamericano, adoptado también en la Cumbre Iberoamericana de La Antigua, busca orientar la cooperación iberoamericana al cumplimiento de los ODS. Así, señala que su misión es contribuir al desarrollo sostenible de la región desde el diálogo político y la cooperación con acciones intergubernamentales y multiactor que fortalezcan las políticas públicas, y que promuevan el cumplimiento del Plan de Acción Mundial previsto en la Agenda 2030. Es decir, se reconoce que los ODS son el marco normativo y objetivo último al que deben dirigirse todos los esfuerzos de la cooperación iberoamericana. A la vez, el PACCI afirma que la CSS y la CT forman parte de la identidad de esta cooperación, y han sido reconocidas como medios de implementación que contribuyen a la consecución de los ODS.

El estudio *Iberoamérica y los ODS* (Alonso, 2017: 36) destacaba tres rasgos de la cooperación iberoamericana especialmente apropiados por su implicación en la Agenda 2030: i) la naturaleza de la cooperación que promueve, basada en la horizontalidad, y que anticipa el tipo de cooperación sobre el que se funda la Agenda 2030; ii) su capacidad de articulación de múltiples niveles y actores so-

ciales en línea con la dinámica de trabajo de la nueva agenda, y iii) el despliegue de su acción tanto en ámbitos técnicos como en el del diálogo y definición de políticas públicas, y en campos muy diversos. A la vez, señalaba las nuevas oportunidades que ofrece la CT para explorar sinergias y complementariedades entre los diferentes actores, fortalecer los niveles de apropiación y horizontalidad, y poner en marcha actividades de interés para las partes implicadas.

En definitiva, puede afirmarse que en Iberoamérica se ha conjugado una forma de entender el desarrollo y de cooperar en plena alineación con la Agenda 2030, cuya trayectoria en CSS y CT es más amplia que en el resto del mundo. Como reconoce la SEGIB en *Una década de cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2007-2017* (Rivero, 2018: 19), los informes de la CSS en Iberoamérica son la primera iniciativa regional de registro, sistematización, análisis y difusión de la CSS en la historia de la cooperación y, diez años después de su lanzamiento, se han convertido en la bitácora de la CSS y de la CT en Iberoamérica, y en un referente para gobiernos y responsables de cooperación de todo el mundo. Siendo la CSS y la CT herramientas idóneas para la consecución de los ODS, el círculo virtuoso Agenda 2030-Iberoamérica-CSS y CT, resulta evidente.

2. Un concepto en evolución

Pero ¿qué se entiende por cooperación triangular? ¿Es este un concepto cerrado o en constante construcción? ¿Existe una sola o múltiples fórmulas de CT? Como señalan Silvia López Cabana y Marisa Ramos en un estudio sobre la CT española con América Latina y el Caribe, en la actualidad no existe una definición que delimite exactamente lo que se considera CT. Estas autoras apuntan al diferente entendimiento de la CSS y de la CT por parte de los distintos países del Sur como uno de los principales obstáculos para acuñar una definición precisa (López y Ramos, 2019).

Ciertamente, los informes sobre CSS en Iberoamérica que elabora la SEGIB con apoyo de la AECID desde hace más de una década parten de una definición de la CT consensuada por los países iberoamericanos en 2013 y recogida en el *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014*. Según esta, la CT sería una “modalidad de cooperación Sur-Sur en la que participan un conjunto de actores que, pudiendo todos ellos realizar distintos tipos de aportes (técnicos, financieros u otros) se reparten el ejercicio de tres roles: el de los así denominados primer oferente y receptor (uno o varios países en desarrollo, en

cada caso) y el de segundo oferente (país en desarrollo, país desarrollado, organismo regional o multilateral, o alguna asociación de ellos). El rasgo diferencial está determinado por el rol de principal responsable del fortalecimiento de capacidades” (SEGIB, 2014: 109). Sin embargo, y a la luz de la evolución práctica de la CT, esta definición parece superada tanto en lo que supone concebir la CT como una mera modalidad de la CSS, como en la asignación de roles concretos como oferentes y receptor. La CT ha ido ganando peso y autonomía respecto de la CSS, y difícilmente se ajusta ya a una concepción unidireccional de cooperación, que va del oferente al receptor.

Por ello, otras definiciones, como la que asume la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID), parecen adaptarse mejor al nuevo paradigma que promueve la Agenda 2030 al concebir la CT como modelo de colaboración al sistema de cooperación internacional para el desarrollo, en el cual dos o más países o un organismo multilateral aúnan esfuerzos para compartir experiencias, conocimientos y recursos, de acuerdo con sus ventajas comparativas, en beneficio de un tercer país o grupo de países¹.

En su estudio sobre la CT española con América Latina y el Caribe, Ramos y López realizan un ejercicio que resulta de utilidad para aproximarse a lo que puede entenderse como CT, que consiste en señalar aquello que no es (López y Ramos, 2019). Así, apuntan que la CT no es:

- Un proyecto bilateral que incorpora, en algún momento del proceso, capacidades técnicas de otro país.
- Un mero apoyo de un país desarrollado u organismo internacional de la CSS.
- Un proceso de formación o capacitación en el que los ponentes o transferentes sean consultores cuya nacionalidad es de un tercer país.
- Un apoyo financiero de un tercer actor a la CSS.
- Un proyecto regional apoyado por un único socio.
- Un proyecto bilateral de España en el que existe un aporte puntual de un país del Sur.

En la práctica se percibe una triple evolución en la concepción de la CT: por un lado, numérica, al pasar de un planteamiento inicial de tres actores a operaciones en las que puede haber más. Por el otro, se asume plenamente que no tiene por qué tratarse siempre de actores gubernamentales, si bien las actuaciones con

¹ Disponible en: <https://www.agci.cl/que-es-la-cooperacion/triangular>.

organizaciones no gubernamentales de desarrollo, universidades o el sector privado son todavía escasas. También se han ido ampliando los sectores de intervención, aunque en ese sentido queda camino por recorrer. En *Una década de cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2007-2017* la secretaria general iberoamericana, Rebeca Grynspan, apunta algunos desafíos y oportunidades de mejora de la CSS: ampliar su capacidad de articulación con actores que no han sido suficientemente incorporados como los gobiernos locales y las ciudades, la sociedad civil y las universidades; reflejar mejor objetivos transversales como el enfoque de género, o el fortalecimiento de las capacidades y la mejora de las condiciones de vida de grupos con derechos vulnerables —como las poblaciones indígenas, los afrodescendientes o las personas con discapacidad, sensiblemente subrepresentados en las acciones de CSS—; generar formas comunes de registro y cuantificación de la CSS en un escenario global caracterizado por la diversidad, o utilizar la experiencia iberoamericana de articulación regional como base para apoyar a otras regiones en sus propios procesos de generación de información y sistematización de las experiencias o para elaborar conjuntamente informes, ya sean regionales, sectoriales o un informe global de CSS (Rivero, 2018: 11).

Pero la principal evolución en la concepción de la CT es la que se está produciendo en la asignación de roles entre los actores, particularmente, en los de primer y segundo oferente, y en la dinámica entre todos los participantes. Desde la cooperación española se entiende que los proyectos de CSS o CT deben tener como eje central al beneficiario. Es esencial que partan de una demanda para asegurar el respeto de los principios de la Declaración de París de 2005 y, en especial, de los de alineamiento y apropiación. Además, los aportes de los distintos oferentes deben equivaler, al menos, a la suma de estos, es decir, que uno más uno resulte como mínimo en dos y, a ser posible, suponga más de dos, de forma que el trabajo de cooperación horizontal que implica la CT tenga un valor añadido más allá de la mera suma de las aportaciones de uno y otro. En este esquema ya no caben roles fijos, sino una geometría variable en función de los aportes que realicen, y del liderazgo que también puede ser compartido. Ello requerirá, evidentemente, aclarar de antemano el papel de cada cual, pero las combinaciones serán múltiples.

3. Marco normativo de la cooperación triangular española

López y Ramos, en su estudio sobre la CT española con América Latina y el Caribe, señalan que, a pesar de la larga trayectoria de España en CT, el andamiaje

normativo en el que se apoya se ha construido a partir de planteamientos genéricos recogidos en los sucesivos planes directores (PD), de referencias concretas en los “Marcos de Asociación”² firmados con los países de América Latina, y, sobre todo, en los acuerdos formales firmados con este fin con ciertos países de esa región (López y Ramos, 2019).

La CT se menciona por primera vez en el II Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008), que se limita a señalar el objetivo de incrementar de manera sustancial la CT con donantes emergentes como socios. Desde entonces esta modalidad ha sido recogida en todos los planes directores subsiguientes de manera más o menos sucinta. El III Plan Director (2009-2012) le dedica una mayor atención a partir de una definición de la CT como modalidad en la que un país donante dirige sus ayudas a un país socio por medio de un tercer país socio —país en desarrollo— que actúa como líder en la canalización de los recursos de varios países donantes. Además, reconoce la oportunidad que ofrece la CT para aprovechar la capacidad instalada en algunos de los países socios tradicionales de la cooperación española para ejercer como países donantes en atención a su alta potencialidad de realizar una cooperación más eficaz y con mayores ventajas comparativas en la región o continente. El V Plan Director de la Cooperación Española (2018-2021) hace una referencia mucho más sucinta y genérica a la CT, si bien apunta que esta es el instrumento más adecuado y adaptado para la consecución de los ODS:

La cooperación Sur-Sur y triangular responde a la perfección a la filosofía de los ODS. Se ha empleado en ALC, fundamentalmente en el espacio iberoamericano, a través del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, en el que España cuenta con amplia trayectoria en cooperación técnica. Se desea ahora continuar su expansión a África, para compartir experiencias y generar sinergias en campos como las migraciones, género, empleo, lucha contra el cambio climático, agua y modernización de la

² Los “Marcos de Asociación” son instrumentos de planificación estratégica geográfica, en funcionamiento desde 2010 (antes denominados: Documentos de Estrategia País y Planes de Actuación Especial de la Cooperación Española). Funcionan como una estrategia compartida con el país socio hacia objetivos y visiones comunes de desarrollo humano y lucha contra la pobreza. Tienen el propósito de impulsar una mayor apropiación, alineamiento y armonización de las intervenciones de la cooperación española en cada país, promoviendo una mayor coordinación con otros donantes para ser colectivamente más eficaces, y facilitando el liderazgo del país socio en su propio proceso de desarrollo. Definición tomada del glosario del portal: “La Realidad de la Ayuda” (<http://www.realidadayuda.org/>).

administración. Este ámbito de colaboración permitirá nuevos campos de trabajo especialmente con los países de renta media.

En paralelo, la AECID ha promovido la firma de memorandos de entendimiento sobre CT con Argentina (2009), Brasil (2011), Chile (2009), Ecuador (2014), El Salvador (2011), México (2014), Perú (2015) y Uruguay (2011). En el caso de Costa Rica, la XI Comisión Mixta Hispano-Costarricense, celebrada en 2015, incorporó como nuevo instrumento la CT junto a otros como las alianzas público-privadas para el desarrollo o la cooperación reembolsable. Por otro lado, los acuerdos de nueva generación suscritos con Brasil (2015), Chile (2014), Panamá (2015) y Uruguay (2015) también mencionan la CT para la realización de acciones conjuntas en beneficio de terceros países de igual o menor desarrollo relativo.

4. La experiencia de la cooperación española en cooperación triangular³

En los más de treinta años de trabajo de la AECID, la práctica española de la CT ha experimentado una evolución muy evidente. Las primeras experiencias —que más tarde permitirían el desarrollo de esta modalidad de cooperación— fueron actuaciones básicamente de cooperación técnica, a partir de las cuales se atendió la demanda de los países socios de la región para contribuir a la creación o al fortalecimiento de sus instituciones rectoras o gestoras de cooperación internacional.

La primera iniciativa fue con Uruguay, por medio del apoyo que la AECID prestó desde 2008 al Departamento de Cooperación Internacional —una pequeña unidad que existía dentro de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)—, integrado en la Presidencia de la República del Uruguay, que debía crear el Instituto Uruguayo de Cooperación Internacional (IUCI), como ente encargado de coordinar las políticas de cooperación y articularlas de manera efectiva para conformar una política de Estado estratégica para el desarrollo. España acompañó este proceso de reforma institucional con estas cuatro líneas principales de trabajo: i) fortalecimiento de las capacidades técnicas del equipo responsable del seguimiento y la evaluación de proyectos; ii) definición de la estructura en los ámbitos organizacional, legal y de procedimientos del IUCI;

³ Toda la información sobre los proyectos de CT expuestos en este apartado corresponde a los documentos de formulación e informes de seguimiento de dichos proyectos.

iii) difusión de la información generada por la cooperación internacional, y iv) fortalecimiento de las capacidades de acción internacional mediante la cooperación horizontal.

Las actuaciones más destacadas realizadas entre 2008 y 2011 para la puesta en marcha y consolidación del IUCI, cuyo nombre cambió posteriormente al actual de Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) fueron las siguientes: sistematización y desarrollo del conocimiento; profesionalización de los recursos humanos; mejora de infraestructura y sistemas de información; desarrollo de mecanismos de coordinación de políticas y construcción del sistema nacional de cooperación internacional; desarrollo de nuevas formas de cooperación, y el logro de una institucionalidad y un marco legal adecuados. El objetivo final del apoyo de la AECID fue contribuir a mejorar el impacto de los flujos de cooperación internacional en el desarrollo del país, alineados con las políticas priorizadas por parte del gobierno nacional y de los gobiernos departamentales. De esta manera, se articuló el trabajo en torno a la estructura que definieron las autoridades uruguayas, para conformar una red de actores de cooperación coordinados por el actor central, como estructura embrionaria de lo que hoy es el sistema nacional de cooperación uruguayo.

Merece señalarse el carácter multiplicador de este apoyo, puesto que una de las líneas de CT que desarrollaron posteriormente la AECID y la AUCI ha consistido en el fortalecimiento de entes rectores de cooperación latinoamericanos, concretamente en Panamá y en la República Dominicana, mediante talleres de intercambio de experiencias en aspectos como la gestión administrativa, las herramientas de información o el fortalecimiento de los sistemas nacionales de cooperación.

En el caso de El Salvador, el Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo (VMCD) ha contado desde su creación en 2009 con el apoyo político, técnico y financiero de la AECID para el desarrollo de sus capacidades institucionales de rectoría, interlocución y coordinación de la cooperación para el desarrollo, como se ha reflejado en las sucesivas comisiones mixtas y marcos de asociación entre España y El Salvador. Además, a fin de reforzar la posición de El Salvador como agente activo de la CSS, en 2011 se suscribió un memorándum de entendimiento para establecer el programa de CT España-El Salvador como herramienta para apoyar iniciativas y fomentar una cooperación más amplia y efectiva entre los países de la región. El objetivo era adquirir, transferir, y compartir conocimientos y experiencias en beneficio mutuo que contribuyan a su desarrollo económico y social. En ese marco, el apoyo de la AECID al fortalecimiento del VMCD se ha concretado con el Fondo de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo en cuatro líneas de tra-

bajo que contemplan, de manera específica y destacada, el impulso y fortalecimiento de capacidades del VMCD:

- Apoyo a la implementación de la agenda de eficacia en El Salvador.
- Fortalecimiento de la CSS de El Salvador con terceros países como oferente: programa de CT El Salvador-España.
- Proyectos de CT con El Salvador como país receptor.
- Apoyo a El Salvador como Secretaría Ejecutiva y sede de la Unidad Técnica del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) en el periodo 2015-2018.

Finalmente, es necesario destacar que el apoyo de la AECID para el fortalecimiento del VMCD y el desarrollo de proyectos de CSS y CT ha estado acompañado de un importante esfuerzo de gestión del conocimiento mediante ejercicios conjuntos de sistematización.

En 2010 —incluso antes de la aprobación de la Ley Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, y de la creación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID)—, por medio del Fondo Mixto España-México, se apoyó la elaboración del Manual para la CT entre México y España. El objetivo de esta iniciativa era fortalecer las acciones de CT impulsadas por España y México hacia terceros países, para llevarlas a cabo dentro de un marco estratégico y metodológico establecido y consensuado, que sirviese de referencia a ambos países para sus respectivas políticas de cooperación. Dicho proyecto se llevó a cabo mediante un trabajo de consultoría con participación de personal experto español y mexicano. De él salieron dos documentos:

- La elaboración de un mapa de las experiencias previas de ambos países, junto con una propuesta teórica sobre la CT y una síntesis de las experiencias que las partes consideran como buenas prácticas en esta materia.
- El estudio de dichas experiencias para generar una metodología de CT que contenga la visión estratégica de la cooperación de ambos países, así como de un manual operativo y un manual de gestión.

Durante el periodo 2009-2011 la AECID apoyó al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de Panamá, que entonces era el ente coordinador de la cooperación internacional en ese país, para la elaboración de un catálogo de capacidades de cooperación. Además, en el momento del traslado de competencias en materia de

cooperación reembolsable y multilateral del MEF al Ministerio de Relaciones Exteriores de 2011 a 2013, la AECID acompañó este proceso con asistencias técnicas de alto nivel. Uno de los resultados de este proceso fue la creación del Viceministerio de Asuntos Multilaterales y Cooperación, y de la Dirección de Cooperación Internacional (inserta en el Ministerio de Relaciones Exteriores), así como la construcción de una agenda panameña de cooperación. Fruto de esos esfuerzos, en 2017, Panamá presentó su Plan Nacional de Cooperación Internacional “Panamá Coopera 2030”, que en 2019 se encuentra en su fase inicial de implementación, y se enfrenta a importantes retos como el fortalecimiento del sistema nacional de cooperación, la gestión de una plataforma de información y la creación de instrumentos para la financiación de la cooperación y la gestión del conocimiento, en los que Panamá podrá seguir contando con el acompañamiento de la AECID.

La experiencia de apoyo a la República Dominicana es similar a la de Panamá. La cooperación española comenzó en 2013 contribuyendo al fortalecimiento de capacidades del Viceministerio de Cooperación Internacional, integrado en el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, como organismo rector de la cooperación internacional. A lo largo de tres fases, de 2014 a 2019, se han estado acompañando los esfuerzos desde el Ministerio para llevar a cabo una gestión más eficiente de los fondos de cooperación que recibe el país, al tiempo que se va preparando a la Administración Pública dominicana para prestar apoyos a otros países en aquellas áreas en las que la República Dominicana ha logrado notables avances. Para ello, se ha trabajado en cuatro ámbitos principales:

- Elaboración de la política de cooperación internacional de la República Dominicana.
- Creación de las normas técnicas para la gestión del catálogo de oferta y demanda de cooperación.
- Organización del Viceministerio para responder a las demandas de la Administración Pública dominicana y a los esquemas de CSS y CT.
- Creación de un sistema de gestión de información sobre la oferta y la demanda.

Así, la República Dominicana, pese a no haber avanzado todavía en la creación de una agencia de cooperación o un fondo mixto, ha dado pasos decididos para responder a las demandas de sus propias instituciones y de las de otros países con base en experiencias concretas. En estos años, de la mano de la cooperación

española, ha ejecutado seis programas de CT en los que ha ejercido el papel de receptor en áreas como el fomento de micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) (con El Salvador), neutralidad de carbono (con Costa Rica), mejora de la calidad en la atención en salud y seguridad de los pacientes (con Costa Rica), gestión de información del Tribunal Superior Electoral (con México), mejora de la institucionalización de la cooperación internacional (con Uruguay), y ordenamiento territorial (con Chile y España). En 2019 ha ido un paso más allá, y está ejerciendo por primera vez como donante de un programa de cooperación con El Salvador y Costa Rica en la promoción de compras públicas a mipymes.

Si la primera etapa en la promoción de la CT en América Latina y el Caribe fue apoyar la creación o el fortalecimiento de las instituciones rectoras o gestoras de cooperación internacional en sus países, el paso inmediatamente posterior fue la identificación y generación de catálogos de capacidades para trasladar o compartir con otros países de la región, como se ha visto en el caso de Panamá. Se trata de actuaciones que, vistas en perspectiva, cabría calificar de apoyo a la CSS porque, una vez se había contribuido a la creación de una unidad de cooperación en un determinado país, y ayudado a la identificación y elaboración de un catálogo de capacidades propias, se pasaba a financiar la puesta en marcha de ese catálogo. Así, la agencia se limitaba a financiar los proyectos de cooperación que un país de América Latina y el Caribe estaba en condiciones de desarrollar en otro país de la región. Eran, por lo tanto, operaciones de CT tal y como se concebía esta en un principio, es decir, como una variante de la CSS, en la que el donante del Norte, en este caso la AECID, se limitaba prácticamente a ser un financiador silencioso de CSS.

Este fue también el recorrido que se hizo con Costa Rica, con el objetivo último de fortalecer el país como oferente de cooperación técnica, así como de promover y consolidar su CSS y CT con los países de la región. Una peculiaridad en el caso costarricense fue el desarrollo de tres catálogos en lugar de uno solo: uno general y dos específicos, de oferta técnica, como base para la convocatoria anual de proyectos de cooperación. De los catálogos específicos, el primero versa sobre población y desarrollo y, el segundo, sobre medio ambiente y cambio climático. Este último —que cuenta con un catálogo complementario de oferta española en materia de medio ambiente y cambio climático— se elaboró con apoyo de la AECID. Dicho catálogo busca poner en valor el recorrido y la experiencia de Costa Rica en medio ambiente y cambio climático, y apoyar la gestión de este conocimiento, a la vez que facilita la cooperación entre Costa Rica y los países de la región. El catálogo fue resultado de un proceso interno

en el que participaron varias instituciones costarricenses con el fin de identificar y sistematizar las mejores prácticas desarrolladas en el país, para tomarse como oferta de CSS. Consta de 15 buenas prácticas que se detallan para que, aquellos países que lo consideren oportuno, puedan solicitar asistencia técnica para conocerlas y replicarlas. En el marco de este proyecto se han financiado diez iniciativas en otros tantos países.

Los temas desarrollados en estos catálogos (medio ambiente y cambio climático, educación, salud, justicia, bienestar social, e innovación y competitividad) sirven de insumo para que los países invitados a participar en la convocatoria conozcan las fortalezas de Costa Rica y puedan presentar proyectos en esas áreas. Cada año, Costa Rica abre una convocatoria para recibir proyectos de países de América Latina y el Caribe. La Cancillería de Costa Rica divulga por medio de sus embajadas los catálogos de oferta técnica y facilita un formato para que los solicitantes potenciales puedan concretar sus propuestas. Estas deben contar con el aval de las instituciones a cargo de la cooperación en el país solicitante. No obstante, también es posible que instituciones costarricenses presenten iniciativas, si bien estas acciones no pueden superar el 10% del total destinado a la financiación de proyectos.

La AECID acompaña a Costa Rica en su valoración, así como en su formulación y su desarrollo. Para ese fin, se cuenta con un equipo técnico bipartito —que conforman la Cancillería de Costa Rica, instituciones del gobierno y la AECID— que dispone de un reglamento operativo y un formulario específico para el apoyo a la identificación, formulación y seguimiento de las propuestas que se puedan originar a partir de los catálogos de oferta. Asimismo, se cuenta con el apoyo de instituciones españolas que complementan el traslado de conocimiento que brinda Costa Rica. A la vez, la AECID apoya acciones para que el país pueda fortalecer sus capacidades en materia de gestión de la CSS y la CT.

En las tres primeras fases del programa de CT con Costa Rica, de 2010 a 2017, se aprobaron un total de 43 proyectos entre los que cabe destacar: el “Programa Bandera Azul Ecológica”, para elaborar un programa de playas sostenibles en todo el país, desarrollado tanto en Honduras como en Uruguay; el fortalecimiento de las capacidades institucionales en la gestión integral de residuos sólidos en El Salvador; la mitigación de daños provocados por fenómenos naturales en Paraguay, o la elaboración de una guía de buenas prácticas ambientales en materia de eficiencia energética para hoteles y restaurantes de Perú.

En la fase posterior (2020-2021), se dará continuidad al trabajo desarrollado, pero también se reforzará la financiación paritaria de los proyectos apro-

bados y, sobre todo, la plena incorporación de España en todas las etapas del proyecto. Si bien la participación de la AECID en el comité y en el equipo técnico bipartito, y de sus oficinas técnicas de cooperación en los países socios en los que se desarrollan los proyectos, hace que no pueda reducirse el papel de la agencia al de un mero financiador silencioso, se aspira a que su programa de CT con Costa Rica evolucione hacia una mayor horizontalidad en la financiación, formulación y ejecución de los proyectos.

Este planteamiento de apoyo a la creación de entes rectores de cooperación y a la elaboración y puesta en marcha de catálogos de capacidades tuvo, sin duda, mucho sentido y gran mérito en su momento, y contribuyó a dotar a los países socios en América Latina y el Caribe de las capacidades para cumplir con su voluntad de desarrollar CSS y CT. Se trata, sin embargo, de un enfoque de la CT hoy pretérito, tanto por la propia evolución de la región en esta modalidad, como por responder a un esquema de cooperación Norte-Sur previo a la Agenda 2030. De hecho, desde estas primeras experiencias, la AECID avanzó hacia esquemas más sofisticados como los fondos mixtos que se tienen con México, ya mencionados, o con Chile.

El Fondo Mixto de Cooperación hispano-chileno funciona desde 2009, con dos modalidades de trabajo:

- Proyectos bilaterales, entre los que destaca el fortalecimiento institucional de la AGCID, el apoyo al sistema de cuidados, o el acompañamiento en la elaboración de la estrategia país sobre empresas y derechos humanos.
- Proyectos triangulares, dedicados a la realización de proyectos conjuntos en favor de terceros países de la región de América Latina y el Caribe.

En sus inicios, el fondo se conformó con el aporte de la AECID y la AGCID con un 70% y un 30%, respectivamente. La segunda fase —para el periodo 2016-2019— se constituyó con aportaciones de fondos paritarias con las que se prevé financiar proyectos de CT en terceros países, pero también acciones bilaterales en Chile en los ámbitos descritos en el memorando de entendimiento: i) preservación y consecución de bienes públicos globales y regionales, ii) reducción de la pobreza y la desigualdad, y iii) iniciativas de cooperación descentralizada chilena.

Durante la ejecución de la primera fase del Fondo Mixto (2010-2015), una buena parte de las acciones se dirigieron al fortalecimiento de las capacidades de la AGCI (modelo de gestión, definición del marco estratégico, capacitación, etc.), para contribuir a su consolidación como actor significativo en el ámbito

de la cooperación en América Latina y el Caribe. En 2019, se puede afirmar que la AGCI ha consolidado su papel como institución que implementa, realiza y ejecuta cooperación internacional para el desarrollo con países de menor desarrollo relativo, capaz de crear mecanismos para su financiación (como los fondos conjuntos de cooperación con México, España o Francia, o el Fondo Chile Contra el Hambre y la Pobreza). Además, ha sido acreditada como agencia ejecutora del Fondo de Adaptación al Cambio Climático.

Desde 2008, España y Chile han desarrollado ocho proyectos de CT centrados en el fortalecimiento institucional en los más variados sectores: del fortalecimiento del sector público al servicio de la ciudadanía en Paraguay; o de las capacidades de la red de servicios de sangre de Bolivia, a la prevención, tratamiento y resiliencia ante terremotos y tsunamis con la Comunidad del Caribe (Caricom), pasando por la prevención, tratamiento y rehabilitación del consumo de drogas en El Salvador, el apoyo al Plan de Desarrollo Regional de la República Dominicana, la incorporación al mercado de los/las recicladores/as del Cono Sur, o el logro de una buena convivencia vecinal en el barrio de San Francisco en Asunción, Paraguay. La experiencia que acumulan España y Chile en la gestión de proyectos de CT hace propicia la identificación de líneas de trabajo prioritarias en aquellos sectores en los que las cooperaciones chilena y española hayan demostrado su valor añadido, a fin de perfilarlas como señas de identidad de la CT hispano-chilena. Es un ejercicio que se ha iniciado con Chile y que supone un paso más en la búsqueda de la eficacia y la eficiencia de la CT.

Junto a los proyectos de CT que se han desarrollado con los países socios de América Latina y el Caribe, la AECID también ha participado en actuaciones de CT con organismos internacionales. Un ejemplo paradigmático es el “Programa de Apoyo a la Iniciativa Regional América Latina y el Caribe libre de trabajo infantil - Cooperación Sur-Sur interregional para mejorar la respuesta nacional (PAIR VI)”, programa de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que financia la AECID y tiene un componente importante de CSS y CT entre países de América Latina y el Caribe, del que se prevé su expansión a África. Como señala la nota conceptual de este proyecto, América Latina y el Caribe ha logrado una importante reducción en la incidencia del trabajo infantil. Desde 2014, con la creación de la “Iniciativa Regional América Latina y el Caribe Libre de Trabajo Infantil” (IR), 30 países junto con organizaciones de empleadores y de trabajadores han articulado sus esfuerzos en una plataforma de cooperación intergubernamental que ha contribuido a mantener la tendencia decreciente del indicador del trabajo infantil y adolescente, especialmente

del trabajo infantil peligroso, y a diseñar una respuesta alineada con los principios de la Agenda 2030, en particular con la meta 8.7.⁴

Entre 2014 y 2017, la AECID apoyó el diseño y la puesta en marcha de la IR como una estrategia de intervención innovadora para acelerar la erradicación del trabajo infantil, poniendo en valor la experiencia y el conocimiento acumulados de los países e interlocutores sociales, y promoviendo la apropiación y el alineamiento de políticas. Esta Iniciativa puede, en consecuencia, considerarse en sí misma un ejercicio de CSS y CT. De acuerdo con los resultados de la evaluación realizada a los proyectos de apoyo a la IR en su fase I (2014-2017), la plataforma regional ha logrado, por un lado, consolidarse como referente para enfrentar y erradicar el trabajo infantil —alineada con las agendas nacionales, regionales y mundiales— y, por otro, incluir el “Modelo de Identificación del Riesgo de Trabajo Infantil” (MIRTI), diseñado en el marco de la IR, como una herramienta para proveer a los gobiernos de información actualizada y confiable que les permita fortalecer la acción mediante diferentes políticas públicas a escala nacional y subnacional. En el marco de la celebración del centenario de la OIT en junio de 2019, la IR recibió el premio de la OIT a la Innovación 2019, en reconocimiento a las propuestas y enfoques novedosos que la iniciativa ha puesto en marcha para contribuir a la aceleración de la erradicación del trabajo infantil, en particular en países calificados de renta media.

Durante la fase II de la IR se continuará trabajando con CSS y CT, con el objetivo de mejorar la eficacia de la intervención por medio de la gestión del conocimiento generado de manera conjunta y el intercambio de experiencias, con la participación de diversos socios para el desarrollo, todo ello a partir del diálogo tripartito que caracteriza a la OIT. Al mismo tiempo, la fase II pretende compartir esta experiencia regional exitosa con otras regiones del mundo para contribuir al logro de la meta 8.7 de los ODS. Concretamente, y en consonancia con las prioridades geográficas de la AECID, se aspira a realizar un primer esfuerzo en su expansión hacia el grupo de países de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (Cedeao).

En este sentido, se busca combinar tres aspectos significativos: en primer lugar, los logros alcanzados en América Latina y el Caribe en la reducción sostenida del trabajo infantil por medio de políticas gubernamentales; en segundo

⁴ Meta 8.7.: Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas modernas de esclavitud y la trata de seres humanos y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, a más tardar en 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas.

lugar, las prioridades de la cooperación española, tanto el cumplimiento de los ODS —en particular el 8, incluida la erradicación del trabajo infantil— como la expansión de la CSS y CT en África y su fortalecimiento en América Latina y el Caribe, y en tercer lugar, la reducción de las cifras de trabajo infantil en África, que hacen necesario el impulso de nuevas acciones que fortalezcan la respuesta institucional pública. Se persiguen dos resultados:

- Continuar fortaleciendo la intervención en países de América Latina y el Caribe para hacer sostenible la plataforma regional, principalmente con asistencia técnica especializada.
- Promover un intercambio de CSS con África, aprovechando las soluciones probadas en el marco de los países de América Latina y el Caribe, para adaptar y transferir conocimientos, herramientas, metodologías y prácticas que contribuyan a superar los desafíos que plantea el trabajo infantil en África, desde un enfoque basado en el fortalecimiento de las políticas y de la institucionalidad pública, y en las alianzas entre países.

Dada la complejidad y diversidad del continente africano, para esta intervención se priorizará la actuación en países pertenecientes a la Cedeao, socio estratégico de la AECID con el que se trabaja la cooperación regional y el enfoque de integración, aspectos priorizados también en la estrategia de implementación de la IR. Además, la OIT ha impulsado planes de acción regional contra el trabajo infantil en países miembros de la Cedeao, por ser una zona prioritaria debido a las altas tasas de trabajo infantil que registra. Pero, sin duda, el principal impulso y fundamental compromiso de la cooperación española con la CSS y la CT se ha plasmado en el apoyo que presta tanto al PIFCSS, como a la extraordinaria línea de trabajo de la SEGIB en materia de CSS y CT.

El PIFCSS tiene su origen en un mandato del programa de acción de la XVII Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile en 2007. Su aprobación se efectuó en el marco de la XVIII Cumbre en San Salvador en 2008. El programa cuenta con 20 países adheridos, y su máximo órgano de gobernanza es el Consejo Intergubernamental conformado por los responsables de cooperación de estos. Tiene como misión fortalecer la CSS y la CT en el marco iberoamericano, promoviendo sus valores y principios, para que contribuyan eficazmente al desarrollo sostenible. Su visión es ser referente en el fortalecimiento de la gestión de la CSS y la CT para los actores del desarrollo en Iberoamérica (PIFCCS, 2015: 14).

Las líneas de acción del programa son la formación, la capacitación y el intercambio estructurado de experiencias sobre CSS y CT; el apoyo en el registro, análisis, sistematización y generación de conocimiento; el desarrollo continuo de metodologías, instrumentos y documentos estratégicos; las relaciones y diálogo estratégicos con otros actores y regiones, y el fortalecimiento del marco de funcionamiento del programa. Con carácter transversal, busca establecer sinergias con otros programas iberoamericanos y visibilizar el PIFCSS, así como la CSS y la CT iberoamericanas, e incorporar la perspectiva de género (PIFCSS, 2015: 15-19).

Entre sus principales logros destacan: el fortalecimiento de las capacidades de las instancias rectoras de la CSS; la implementación junto con la SEGIB del Sistema Integrado de Datos de Iberoamérica sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular (SIDICSS), que hace de la región iberoamericana la única que ha logrado un grado de sistematización de datos tan elevado; el programa de intercambio de experiencias; el Registro de Expertos de Cooperación Sur-Sur y Triangular (RECSS); el apoyo a la elaboración y difusión internacional de los informes de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, que publica la SEGIB; la gestión del conocimiento en CSS por medio de la implementación de un “Diplomado en cooperación internacional con énfasis en cooperación Sur-Sur”, o el glosario iberoamericano de términos comúnmente utilizados en la gestión de la CSS.

España fue miembro fundador del PIFCSS y —además de contribuir a su financiación con su cuota al presupuesto ordinario de la SEGIB, del que un porcentaje fijo se destina al PIFCSS (12% hasta 2018, y 9% desde entonces)— ha venido realizando contribuciones extraordinarias a este programa para asegurar su viabilidad. Además, ha acogido sus talleres y reuniones en los Centros de Formación de la cooperación española en América Latina y el Caribe. Pero más allá de los proyectos concretos de CT y de apoyo a la CSS que desarrolla la AECID, España ha hecho una decidida apuesta por asegurar la máxima visibilidad de los esfuerzos y avances que, en este ámbito, se vienen realizando en el espacio iberoamericano. Se trata de una visibilidad que supone no solo un ejercicio de rendición de cuentas, sino también una oferta de colaboración al mundo. A este respecto, cabe recordar las palabras del presidente de Argentina, Mauricio Macri, en la inauguración de la II Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la cooperación Sur-Sur y Triangular del PABA +40⁵ cele-

⁵ Plan de Acción de Buenos Aires.

brada en Buenos Aires en marzo de 2019, en la que apuntó que la CSS y la CT son la manera que tiene la cooperación iberoamericana de mostrar al mundo aquello que puede aportar.

Rebeca Grynspan ha destacado que la plataforma de cooperación desarrollada y la acumulación de instrumentos y proyectos de CSS y CT en Iberoamérica es de una extensión y riqueza sin parangón en cualquier otra región del mundo, y se ha descrito como “el secreto mejor guardado de la cooperación iberoamericana” (Rivero, 2018: 7). La apuesta española por visibilizar esta riqueza se ha concretado en el apoyo de la AECID al riguroso ejercicio de recopilación de la SEGIB de todas las actuaciones de CSS y CT en Iberoamérica, que recogen los informes anuales de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica. Estos informes, que empezaron a publicarse en 2007 y a cuya elaboración se sumó el PIFCSS a partir de 2010, son el principal referente mundial en materia de CSS y CT. El SIDICSS funciona como herramienta fundamental para el procesamiento y el tratamiento de los datos en su elaboración. De esta forma, la SEGIB puede hacer un seguimiento continuo del registro de datos en diálogo permanente con los países para su posterior consolidación y validación, lo que implica un apoyo para ellos. Validados los datos, tiene lugar el procesamiento de la información y el análisis para la redacción del informe anual, que ronda las doscientas páginas, junto al resumen ejecutivo y otros materiales complementarios como las fichas país y el contenido para la página web del informe. Este se traduce al portugués —como lengua iberoamericana— y al inglés, para asegurar su máxima difusión en otras regiones del mundo. La AECID también contribuye a la creación del marco conceptual y metodológico de la CSS y la CT, y al desarrollo de una metodología que identifique la contribución de la CSS a los ODS.

A estos informes, se sumó en 2018 la obra *Una década de cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2007-2017*, que también contó con el apoyo de la AECID. Como señala Grynspan, esta publicación condensa la historia de más de 7.000 proyectos e iniciativas de CSS, que representan incontables horas de trabajo, de intercambio de experiencias y diseño de soluciones adaptadas a los desafíos de cada uno de los países, bajo la premisa de que no hay país tan rico que no pueda aprender ni país tan pobre que no pueda enseñar. En la introducción, se apunta a la combinación virtuosa de cuatro pilares que explican la intensificación de estas modalidades en Iberoamérica desde 2008: i) la voluntad política de los países iberoamericanos de desarrollar la CSS —que apuesta por la generación de capacidades nacionales y el fortalecimiento de sus instrumentos e instituciones de cooperación al desarrollo—; ii) la conformación de un espacio de diá-

logo político regional permanente —con una agenda de CSS y CT sustantiva—; iii) la publicación de los informes de la CSS en Iberoamérica —con el consiguiente proceso colectivo de registro, sistematización de información y generación de conocimiento, y el impulso y financiamiento del PIFCSS—, y iv) los resultados tangibles generados durante décadas en la región, en términos de mejora de las políticas públicas, fortalecimiento de las instituciones e impacto sobre la calidad de vida de la ciudadanía. Estos resultados hacen que los países iberoamericanos vean a la CSS como una valiosa herramienta para avanzar hacia el desarrollo sostenible (Rivero, 2018: 7).

Por último, en el marco de la colaboración con la SEGIB, se han generado sinergias con otros organismos regionales y globales para el análisis de la CSS y su contribución a los ODS. Así, se han financiado misiones de trabajo de la SEGIB para facilitar su acompañamiento y asesoramiento técnico en la segunda edición de la facilidad de la Comisión Europea “Adelante” para la CT en América Latina, o su asistencia técnica al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD-África, que ha sido decisiva para la elaboración de un informe de CSS de la región.

La alianza estratégica de la AECID con el PIFCSS y con la SEGIB confirma lo que apunta Bruno Ayllón al señalar que el compromiso de la cooperación española con la CSS y la CT no se restringe a la realización de proyectos. El autor subraya que es en el diálogo político, y en el apoyo financiero y técnico al debate sobre la CT en sus múltiples dimensiones (metodología, gestión operativa, evaluación, financiación, etc.) donde el soporte de la cooperación española adquiere un papel de inductora de consensos, promotora de procesos de reflexión e impulsora de la visibilidad regional y global de la CSS, y de la CT iberoamericanas (Ayllón, 2019).

5. Una fórmula singular de cooperación triangular en la cooperación española: Interconecta

Más allá de los ejemplos de apoyo a la CSS o de los proyectos de CT indicados, que suponen una prolongación natural de la cooperación bilateral, en España se ha tomado conciencia de lo que se ha venido haciendo en CT por medio de otros instrumentos, sin darle en su momento ese calificativo. Ese ha sido el caso del Plan de Transferencia, Intercambio y Gestión de Conocimiento para el Desarrollo de la Cooperación Española en América Latina y el Caribe, conocido

como Interconecta, impulsado y coordinado desde la Dirección de América Latina y el Caribe de la AECID.

En 2017, el Centro de Innovación en Tecnología de la Universidad Politécnica de Madrid, y el Instituto de Salud Global de Barcelona (ISGlobal) lanzaron lo que denominaron los “Círculos virtuosos de la cooperación española” para poner de manifiesto la importancia crítica del conocimiento en el desarrollo. Defendían así el desarrollo de proyectos basados en el conocimiento que supusieran una alianza entre distintos actores que permitieran reforzar sectores estratégicos, y que además se materializaran con esquemas de financiación triangulares para aliviar el peso presupuestario de los programas. La AECID está totalmente alineada con esa visión transformadora, y con la consideración del conocimiento como el eje fundamental de cualquier proyecto de desarrollo (ISGlobal/Centro de Innovación en Tecnología para el Desarrollo Humano – UPM, 2017: 69).

¿Cómo se ha plasmado el compromiso de la AECID con el conocimiento como herramienta efectiva para el desarrollo de la región de América Latina y el Caribe? La agencia cuenta en la región con cuatro centros de formación (CF) ubicados en Cartagena de Indias (Colombia), La Antigua (Guatemala), Montevideo (Uruguay) y Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), a los cuales se sumará en 2020 un aula Interconecta en Lima (Perú). Es decir, dispone de cinco unidades de cooperación en el exterior que tienen como eje fundamental de su trabajo la promoción y el intercambio del conocimiento. Forman la “Red de Centros de Formación” de la cooperación española en América Latina y el Caribe, y son unidades especializadas en gestión y transferencia de conocimiento. Así, funcionan como foros de encuentro, reflexión e intercambio de experiencias en torno a múltiples aspectos del desarrollo en América Latina y el Caribe, a la vez que contribuyen al fortalecimiento de capacidades institucionales entre pares de la región y España, a la dinamización de la CSS y la CT, y a la creación y consolidación de redes de expertos, que confluyen como foros de pensamiento donde se analizan, debaten y formulan ideas sobre la agenda de desarrollo.

El punto de partida de este ejercicio fue la capacitación y formación técnica especializada, con actividades formativas dirigidas a empleados públicos y profesionales de las administraciones públicas de América Latina y el Caribe, con el fin de fortalecer las capacidades institucionales de las organizaciones a las que sirven e inducir cambios en las políticas públicas a favor del desarrollo humano sostenible. La dinámica es la siguiente: las personas participantes en una actividad se apropian de conocimiento y extienden esta apropiación a su ins-

titución, que la aplica para poner en marcha y/o mejorar las medidas y políticas, que a su vez logran un impacto positivo en el desarrollo humano.

Las actividades de formación y capacitación programadas se desarrollan, en su modalidad presencial, en los CF en América Latina y el Caribe, y en las sedes de instituciones públicas en España; y en la modalidad en línea, a través del Aula Virtual de Intercoonecta. Evidentemente, Intercoonecta no sería posible sin las entidades con las que colabora la AECID, que proporcionan el conocimiento que se transmite e intercambia en las actividades. Entre estos colaboradores, denominados “socios de conocimiento”, hay tanto administraciones públicas españolas como organismos internacionales (multilaterales, iberoamericanos y de integración subregional), instituciones de los países socios, la sociedad civil, el sector privado y las universidades. Con el tiempo, la AECID tomó conciencia de que en estas actividades formativas más clásicas se generaba un ecosistema de conocimiento que posteriormente aterrizaba en redes que permitían mantener esa dinámica de intercambio, y, en último término, en alianzas para desarrollar proyectos concretos.

Así, la AECID apoya redes de expertos compuestas por los participantes de las actividades de capacitación y formación técnica especializada de Intercoonecta. Se trata de espacios virtuales cuyo objetivo es reunir a especialistas y profesionales de América Latina y el Caribe, y España, en diferentes ámbitos de conocimiento (agua y saneamiento, cohesión social, gobernabilidad democrática, etc.), con el fin de generar conocimiento en red y fortalecer relaciones profesionales e institucionales entre las administraciones públicas y otras entidades. Por otro lado, desde los CF también se ofrece un apoyo permanente a redes institucionales de carácter formal en las que están representados los gobiernos, entre otros actores, que inciden en las políticas públicas regionales o nacionales, para articular y facilitar el diálogo en la región. En ellas, el intercambio y difusión del conocimiento y el aprendizaje mutuo desempeñan un papel fundamental para resolver problemas similares, innovar en políticas y acelerar la consecución de resultados, pero también para promover la acción colectiva entre países de la región alrededor de los bienes públicos regionales, favorecer la formación de consensos, el establecimiento de una agenda regional y la coordinación de políticas.

Pero el verdadero salto cualitativo en el impulso del conocimiento como motor de desarrollo por medio de una cooperación horizontal fue la apuesta por los Proyectos de Conocimiento para el Desarrollo (PCD) en el marco de Intercoonecta, como continuación natural de las actividades formativas más clásicas y de los intercambios en red. Los PCD son proyectos regionales o su-

regionales de desarrollo, con una programación plural y flexible de acciones de generación, transferencia e intercambio de conocimiento: acciones que, dependiendo del ámbito temático, pueden ir desde actividades formativas y de capacitación a la elaboración de guías, laboratorios de ideas, estudios e investigación aplicada o reuniones de incidencia política. Combinan, por lo tanto, distintas actividades que tratan un tema específico y que ponen el acento en la apropiación efectiva del conocimiento por parte de los países socios. Van unidos siempre a un modo de trabajo en alianza que, coordinado desde la AECID con un planteamiento de CSS y CT, incorpora una multiplicidad de actores de la sociedad civil, la academia, organismos nacionales de América Latina y el Caribe, las instituciones internacionales, el sector privado, etc.

Un ejemplo concreto es el proyecto de protección de zonas costeras en Iberoamérica para prevenir y luchar contra los efectos o los riesgos vinculados al cambio climático como, por ejemplo, la subida del nivel del mar. Este proyecto se deriva del trabajo en alianza de la AECID con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Universidad de Cantabria y la Red Iberoamericana de Oficinas de Cambio Climático, y se ha concretado en la elaboración de guías para que los poderes públicos puedan tomar decisiones fundamentadas.

Así, la AECID ha pasado de ofrecer actividades formativas a una fase distinta de intercambio, y de puesta en común de buenas prácticas y conocimientos desde una perspectiva horizontal. Este enfoque está promoviendo la evolución de los CF, desde su función primigenia —y más limitada, de ofrecer cursos al personal técnico— a convertirse en verdaderos centros de pensamiento iberoamericanos, que generan conocimiento, impulsan debates y reúnen a actores para atender los desafíos de la región con soluciones que presentan los propios países de América Latina y el Caribe. Esta modalidad de cooperación de conocimiento para el desarrollo es, sin duda, un ejercicio de CT en sí misma.

6. Las virtudes de la cooperación triangular

Una de las ventajas de la CSS y la CT que se señalan en el libro *Una década de cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2007-2017* es la de ofrecer, en un escenario de restricciones presupuestarias, soluciones cercanas y efectivas a un costo razonable (Rivero, 2018: 60). En su estudio, López y Ramos recuerdan que la reducción de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que recibía América Latina y

el Caribe por la crisis financiera y el mayor esfuerzo de los donantes hacia otras regiones particularmente vulnerables coincidió con un momento de crecimiento económico de la región, e incentivó en mayor medida la cooperación entre países que ya habían experimentado ciertos avances en materia de desarrollo, lo que los convirtió en candidatos idóneos para compartir sus experiencias con otros países de la región (López y Ramos, 2019).

Pero, más allá de esta realidad, cabe destacar dos ventajas comparativas de la CT frente a otras modalidades de cooperación. La primera sería que permite fortalecer el carácter dual, como receptores y, a la vez, oferentes de cooperación en potencia de los países de América Latina y el Caribe. Como señaló en junio de 2019 el secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe, en la presentación de *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en Transición* (OCDE/CEPAL/CAF/UE, 2019), los denominados países de renta media de Latinoamérica se enfrentan a retos y dificultades similares. Pero su progreso hacia los ODS también contribuye a la estabilidad, la paz, la seguridad y el progreso de las regiones en las que se ubican al actuar como “países ancla” de desarrollo regional sostenible y desempeñar un papel esencial para la provisión de bienes públicos globales, determinantes para la consecución de un desarrollo realmente sostenible que incluya la lucha contra el cambio climático, la paz y la seguridad, los sistemas de gobernanza, las desigualdades y la salud global, o la migración. Todos estos elementos trascienden fronteras y los países del desarrollo en transición y, en particular, los de América Latina y el Caribe son actores clave en la provisión y garantía de estos bienes públicos globales.

La segunda es que la CT es una modalidad de cooperación que actúa como gran promotora de alianzas entre países, entre actores de cooperación, y en la combinación de instrumentos que fomenta. Como se recoge en *Una década de cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2007-2017*, la CSS y la CT son modalidades desligadas del concepto de renta, que ponen el énfasis en el intercambio de experiencias y en la búsqueda de soluciones compartidas. Se trata de una cooperación mucho más adaptada a los enfoques multidimensionales del desarrollo y, por tanto, mejor preparada para responder exitosamente a la actual Agenda 2030 (Rivero, 2018: 155). De hecho, desde la cooperación española se considera la CT como una auténtica precursora de la Agenda 2030 y, específicamente, del ODS 17, que apela a las alianzas para alcanzar el desarrollo sostenible.

Lo esencial en dichas alianzas no es la cuestión numérica, que varios países participen en un proyecto, o que el mismo implique a diversos actores de coo-

peración. La clave, aquello que constituye el verdadero valor añadido de la CT, es el trabajo en equipo, en permanente coordinación, que supone sacar adelante un proyecto de este tipo. La participación de distintos actores, de diferentes países, en la identificación de un proyecto, en su formulación, en su ejecución y en su seguimiento genera una relación de confianza mutua, y de conocimiento de las percepciones y planteamientos del otro, que puede mantener el resultado concreto del proyecto. Por ello, desde la cooperación española se defiende que, en materia de CT, es tan importante el proceso como el resultado, puesto que el proceso permite el aprendizaje y el enriquecimiento de todos los participantes, y es la base de una interlocución técnica y política a la que hay que reconocer su enorme valor. Pero la CT también puede considerarse precursora de la Agenda 2030 por cuanto parte de una concepción horizontal de la cooperación, y promueve una dinámica de trabajo también horizontal en la que cada actor participante contribuye en la medida de sus capacidades, lejos de los esquemas tradicionales Norte-Sur, en línea con el cambio de paradigma de la nueva agenda de desarrollo.

Referencias bibliográficas

- ALONSO, J. A. (dir.) (2017): *Iberoamérica y los ODS*, Madrid, SEGIB.
- AYLLÓN, B. (2019): “España y la cooperación triangular: consolidando asociaciones horizontales”, *Revista española de desarrollo y cooperación*, nº 44, Madrid, IUDC-UCM.
- CALVO, A. (2019): “El papel de la AECID y de la Cooperación Española frente a los retos de la Agenda 2030”, *Revista española de desarrollo y cooperación*, nº 44, Madrid, IUDC-UCM.
- ISGLOBAL/CENTRO DE INNOVACIÓN EN TECNOLOGÍA PARA EL DESARROLLO HUMANO - UPM (2017): *Los Círculos virtuosos de la cooperación española*, Barcelona, IS-Global.
- LÓPEZ, S. y RAMOS, M. (2018): *La cooperación triangular española con América Latina y el Caribe*, Madrid, AECID.
- (2019): *La cooperación triangular española con América Latina y el Caribe. Escenario internacional, panorama actual y perspectivas de futuro*, Madrid, AECID (no publicado).
- OCDE/CEPAL/CAF/UE (2019): *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en Transición*, París, OCDE Publishing.

PIFCSS (2015): “Estrategia de Mediano Plazo 2015-2018”, San Salvador. Disponible en: https://www.cooperacionsursur.org/images/docs-programa/Estrategia_de_Mediano_Plazo_2015-2018_V_Web.pdf

RIVERO, M. (dir.) (2018): *Una década de cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2007-2017*, Madrid, SEGIB.

SEGIB (2014): *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014*, Madrid, SEGIB.

Documentos oficiales

Comunicado especial sobre los Desafíos de la Cooperación Internacional para el Desarrollo Sostenible desde la Perspectiva de los Países Iberoamericanos aprobado durante la XXVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en La Antigua Guatemala, 15 y 16 de noviembre de 2018.

Comunicado especial ante la II Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la cooperación Sur-Sur aprobado durante la XXVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en La Antigua Guatemala, 15 y 16 de noviembre de 2018.

II Plan de Acción Cuatrienal de la Cooperación Iberoamericana 2019-2022 aprobado en la IV Reunión Ordinaria de Responsables de la Cooperación Iberoamericana, los días 13 y 14 de noviembre de 2018, durante la XXVI Cumbre Iberoamericana de La Antigua Guatemala, Guatemala.

12. Iberoamérica y la cooperación Sur-Sur frente a las encrucijadas de la agenda internacional para el desarrollo

Martín Rivero

Coordinador del Área de Cohesión Social y Cooperación Sur-Sur
de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)

Cristina Xalma

Responsable del Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica de la SEGIB

1. Introducción

Una mirada meramente cronológica podría llevar a pensar que la Agenda 2030 —impulsada con gran consenso internacional para guiar los pasos hacia el desarrollo entre los años 2015 y 2030— llegó para dar continuidad a su predecesora, la denominada Agenda del Milenio, vigente desde el año 2000 hasta ese mismo 2015. Por el contrario, la toma en consideración de otros elementos parece sugerir que la transición entre agendas no fue tan lineal y que los elementos de cambio pudieron superar a los de continuidad.

En efecto, el principal componente de continuidad entre ambas parece residir en el hecho en sí mismo: dicho de otro modo, en la existencia, tanto en el 2000 como en 2015, y aun con matices, de una comunidad internacional que asumió la existencia de problemas de desarrollo que les eran comunes y la necesidad de diseñar e impulsar marcos de acción para superarlos, afrontarlos y avanzar, sumando intervenciones y esfuerzos desde instrumentos y soluciones compartidos. Esta continuidad en términos de voluntad llegó, sin embargo, acompañada de cambios importantes en la narrativa sobre la que se construyó cada una de esas agendas, lo que afectó muy especialmente a la propia idea del desarrollo y de la cooperación internacional.

Más específicamente, la asunción de la Agenda 2030 conllevó dos cambios sustanciales en relación al concepto de desarrollo y al modo en que se puede contribuir a él a través de la cooperación. Por un lado, la propia introducción de un concepto multidimensional del desarrollo que permitía superar el enfoque de lucha contra la pobreza en el que se había concentrado la Agenda del Milenio; por el otro, una diversificación de las modalidades e instrumentos de cooperación a través de los que implementar la agenda. Esto es lo que algunos especialistas han referido como una diversificación que facilitaba la construcción de un sistema de cooperación que pudiera ir “más allá de la ayuda” (Malacalza, 2018: 32). De hecho, en esta misma línea para ir “más allá” irrumpieron con renovada fuerza otras modalidades, como la Cooperación Sur-Sur (CSS) que, sin ser nueva, experimentó un renovado impulso que la llevó incluso a ser explícitamente reconocida como Medio de Implementación para la Agenda 2030.

En este contexto, ese renovado impulso a la CSS llegó protagonizado por un grupo de países sobre el que tiende a producirse una interrelacionada y doble coincidencia: por un lado, haber avanzado en sus procesos “lineales” de desarrollo, llegando a ser clasificados como Países de Renta Media (PRM) e incluso Alta, y, por otro, haber sido—dado este hecho y precisamente por la continuidad en la rígida aplicación de criterios de asignación del todavía principal instrumento de financiación de la cooperación al desarrollo, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)— desplazados en su participación como receptores de ayuda. Cabe añadir, además, una coincidencia adicional especialmente relevante a efectos del tema que se pretende abordar en el presente artículo: el hecho de que, dentro de ese conjunto de países, un buen número perteneciera a la región de América Latina y el Caribe.

Así, en este contexto de cambios y continuidades, de renovados debates y disyuntivas, el modo en que el sistema de cooperación internacional se ha modificado (o no) para adecuarse desde la implementación de la Agenda del Milenio a la Agenda 2030, ha sido ampliamente estudiado por la literatura sobre desarrollo y cooperación. Menos atención ha recibido, sin embargo, la CSS. Por eso, se hace necesario poner el foco justamente ahí, intentando conocer cómo la transición entre las agendas del desarrollo ha transformado (o no) la CSS y muy especialmente la protagonizada por los países de América Latina, que son, a su vez, parte de la Conferencia Iberoamericana. Esta elección se fundamenta en al menos tres razones: i) la particular relevancia del perfil de estos países en el marco de la Agenda 2030 y en su rol protagónico en el renovado auge que la

CSS ha experimentado estos años; ii) la posibilidad de disponer de una masa suficientemente crítica de datos e información que avalen ese dinamismo y faciliten la reflexión; iii) un acumulado de conocimiento que esta región (y ninguna otra) ha generado estos años en torno a su CSS y que se encuentra referenciado en las once ediciones del Informe de la CSS en Iberoamérica que, desde 2007, publica anualmente la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

Conforme a ello, la pregunta es qué transformaciones ha experimentado la CSS —especialmente la protagonizada por Iberoamérica— para adecuarse a la nueva agenda y avanzar hacia una cooperación más multidimensional, solidaria e inclusiva que, “sin dejar a nadie atrás,” permita, desde su rol, contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Para ello, se revisa, en primer lugar, cuáles son los principales elementos de cambio y de continuidad en ese tránsito desde la Agenda del Milenio y la denominada Agenda 2030. A continuación, se aborda la respuesta que la CSS representa en este escenario, para pasar posteriormente al caso específico de la CSS participada por Iberoamérica a lo largo de estos últimos años.

El foco se pone en varios aspectos que pueden ser ilustrativos de ese proceso de transformación. Entre ellos, cabe destacar la posición adoptada por Iberoamérica frente a esta transición; la evolución de los intercambios de CSS; el análisis del modo en que esta CSS, de manera progresiva, se ha diversificado y expandido entre un mayor número de socios; y el modo en que las capacidades construidas estos años han avanzado y se han ido alineando con los ODS. Esta mirada se completa con una revisión de la respuesta adoptada por las entidades rectoras de la cooperación de estos países y, más específicamente, el modo en que, frente a este escenario, han tendido a fortalecerse en términos institucionales. Finalmente, se reflexiona en torno a los retos y desafíos que Iberoamérica y su CSS, más allá de la “adaptación” realizada, siguen afrontando para avanzar en el logro de una Agenda 2030 que no “deje a nadie atrás”.

2. De la Agenda del Milenio a la Agenda 2030: cambio de narrativa y de acción

En septiembre del año 2000, 189 Estados miembros de Naciones Unidas se reunieron en su sede de Nueva York para protagonizar un hito histórico: la firma de la Declaración del Milenio, un documento que dejaba sellado el compromiso de la comunidad internacional para establecer una alianza mundial que permi-

tiera avanzar, con el horizonte puesto en 2015, en la reducción de la pobreza¹. Cumplido ese horizonte y tras una revisión de los logros alcanzados, pero también de los pendientes, el compromiso se reimpulsó, bajo nuevas fórmulas, con una nueva cita en la sede de Naciones Unidas el 25 de septiembre de ese mismo año, cuando 193 líderes mundiales aprobaron en reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General una nueva agenda para la consecución del desarrollo con un renovado horizonte a quince años vista: la denominada Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, cuya entrada en vigor se produjo el 1 de enero de 2016².

Tal y como se sugirió, el relevo entre agendas llegó acompañado de cambios importantes que afectaron tanto a la propia concepción del desarrollo a alcanzar, como a la de los medios a través de los que llevarlo a cabo, incluida la propia cooperación. La Tabla 1 resume dichos cambios a partir del texto de Malalcalza (2018). En efecto:

a) La Agenda del Milenio se puso como meta avanzar en la consecución de una idea del desarrollo de perfil ortodoxo y economicista, muy focalizado en la reducción de la pobreza y en la equiparación de los avances con la transición hacia un nivel de riqueza progresivamente más alto. Con el cambio de agenda, sin embargo, se consideró que ese concepto limitaba la consecución de un desarrollo que debía hacer frente también a otros retos globales igualmente importantes y compartidos, como son los de la desigualdad o los de la crisis climática. Fue así como se rescató un concepto más ambicioso, el del Desarrollo Sostenible, forjado prácticamente treinta años antes, en 1987, en el marco del conocido como Informe Brundtland, encargado ya entonces por la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas (CMMAD) para buscar un modelo con el que hacer frente a “Nuestro futuro común” desde una perspectiva que combinase lo económico, lo social y lo medioambiental.

b) Estas distintas concepciones tuvieron también su reflejo en las diferentes fórmulas bajo las que se formalizaron los objetivos de desarrollo a alcanzar, así como en el modo en que se concibieron sus respectivos sistemas de seguimiento y monitoreo:

- Con el horizonte puesto en 2015, los logros a alcanzar se resumieron en 8 ODM centrados en la erradicación de la pobreza (ODM 1), la reducción de la morta-

¹ <https://www.un.org/millenniumgoals/>.

² <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>.

**TABLA 1. De la Agenda 2015 a la 2030:
Principales cambios en la narrativa sobre desarrollo y cooperación**

		Agenda 2015	Agenda 2030
Desarrollo	Concepto	Unidimensional y lineal con foco en la reducción de la pobreza y que culmina con una renta alta	Multidimensional con foco en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, así como frente a otros riesgos globales, entre los que destacan los medioambientales. Conforme a ello, fija como principio poner en el centro a las personas y al planeta y actuar para “no dejar a nadie atrás”
	Medición, seguimiento y monitoreo	8 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), 21 metas y 60 indicadores	17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), 169 metas y 232 indicadores
Sistema de cooperación internacional	Responsabilidad	Recae principalmente en los países desarrollados que actúan como donantes	Se entienden compartidas pero diferenciadas entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Hay una apuesta por las respuestas colectivas
	Instrumentos	Asignación de recursos financieros (fundamentalmente AOD) a partir de un criterio de renta	Con la idea de transitar hacia un sistema más inclusivo y solidario, la AOD pierde relevancia relativa, se diversifican las fuentes de financiación al desarrollo y emergen nuevas modalidades e instrumentos
	Foco de acción	Al centrarse en la lucha contra la pobreza y entenderla de modo tan homogéneo y unidimensional, aborda esta lucha centrándose en los países pobres. Entiende que basta con enfocar la AOD hacia los países más pobres y concentrar esfuerzos en los Países Menos Adelantados (PMA) y de Renta Baja (PRB), en detrimento de los PRM)	Permanece la asignación de AOD por criterios de renta y se mantiene el criterio de “graduación” de la ayuda para aquellos países que por tres años consecutivos mantienen una renta alta. Pero emergen modalidades de cooperación que permiten una acción más diversificada y heterogénea, más acordes con la realidad multidimensional de la pobreza y de la desigualdad
	Rol de la CSS	En respuesta al desplazamiento de los PRM como receptores de AOD, estos países promueven crecientes intercambios de CSS	Hay una apuesta firme por la CSS, que se reconoce como Medio de Implementación de la Agenda

Fuente: Elaboración propia a partir de Malacalza (2018).

lidad infantil (ODM 4) o la universalización de la enseñanza primaria (ODM 2), por nombrar algunos. Por contraste, y de manera coherente con esa interpretación más multidimensional, el horizonte 2030 se fijó en torno a la consecución de 17 ODS, entre los que destacan los que buscan incidir sobre el bienestar de las personas, actuando sobre el fin de la pobreza y del hambre, la mejora de la salud, la educación y la igualdad (ODS 1 a 5), la sostenibilidad del planeta (hasta cinco ODS), y la construcción de un entorno de paz (ODS 16) y prosperidad (otros 5), apostando para ello por la construcción de alianzas para el desarrollo (ODS 17).

- Por su parte, el seguimiento y monitoreo de los avances en términos de ODM se diseñó en torno a 21 metas y 60 indicadores. Cuando se trató de cubrir los ODS, adoptando una visión más amplia, el número de metas e indicadores aumentó sustancialmente y se situó al final en 169 y 232, respectivamente.

c) Conforme a todo lo anterior y bajo la Agenda 2015, el sistema de cooperación internacional para el desarrollo siguió tradicionalmente apoyado en el rol de los donantes, en la instrumentalización de su principal instrumento de ayuda (la AOD) y en su asignación por países receptores. La novedad más importante surgió tras la Conferencia sobre Financiación al Desarrollo celebrada en Monterrey en 2002, cuando los mismos donantes se comprometieron a avanzar en la consecución de los ODM y en la lucha contra la pobreza aumentando la AOD, pero también focalizándola hacia los países más desfavorecidos, algo que, siguiendo un criterio centrado en los niveles de ingresos, se tradujo en la concentración de los flujos de ayuda en los Países Menos Adelantados (PMA) y de Renta Baja (PRB), en detrimento de los PRM.

Mientras, la Agenda 2030 se enfrentó a una paradoja. En efecto, dotó “de amplitud” no solo al propio concepto de desarrollo sino también a los medios a través de los que alcanzarlo, lo que permitió ir más allá de una cooperación que, en esa misma línea, transitó hacia una idea más solidaria e inclusiva que, superando la secuencia donante-ayuda-receptor, implicó a nuevos y más diversos actores, repartió responsabilidades e incorporó instrumentos que, tal y como ya se apuntó, permitieran ir “más allá de la ayuda”. Estos cambios, sin embargo, alcanzaron principalmente a la AOD en términos conceptuales (por ejemplo, a los índices de Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible (TOSSD, por sus siglas en inglés) en los que está trabajando el Comité de Ayuda al Desarrollo de

la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) pero no a su importancia como instrumento (en términos relativos, sigue ocupando un lugar preeminente dentro del sistema de cooperación). Asimismo, se ha mantenido la “rigidez” que ha prevalecido en los criterios de asignación de una ayuda que, año tras año, sigue provocando una “brecha de recepción” (e incluso de exclusión) entre los países en desarrollo y, muy especialmente, entre aquellos que mantienen bajos niveles de ingreso y los que, más allá de las desigualdades internas, siguen registrando avances en términos de desarrollo que derivan a su vez en una creciente riqueza.

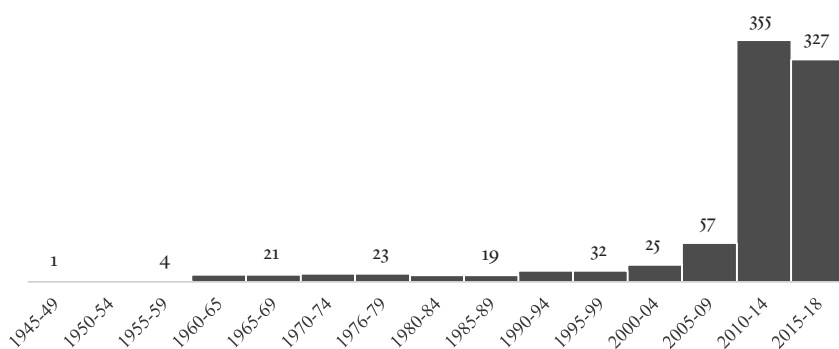
3. La transición entre agendas y el renovado auge de la CSS

Las condiciones que se dieron desde el inicio de la discusión y el impulso a la Agenda del Milenio fueron provocando un escenario propicio para una cooperación, la Sur-Sur, que, sin ser nueva, empezó a vivir una renovada etapa de auge. En este sentido, fue clave el desplazamiento como receptores de ayuda de los países considerados PRM, así como el hecho de que estos hubieran desarrollado fuertes capacidades sectoriales. Así, y ya en la etapa de transición hacia la Agenda 2030, los hechos y la nueva narrativa fueron de la mano, y la necesaria “reinención” de estos países dentro del sistema internacional de cooperación los empujó a la búsqueda “activa” de nuevas formas de cooperar. En la respuesta a esa búsqueda, el aprovechamiento de las capacidades que estos países fueron acumulando propició un creciente intercambio entre socios de similar o inferior nivel de ingreso, así como su “reinserción” en la nueva escena de la cooperación al desarrollo a partir de la progresiva adopción de un rol dual.

Identificar ese renovado auge y, consecuentemente, caracterizar la existencia de distintas dinámicas de comportamiento en la historia de la CSS no es tarea sencilla. La coexistencia de distintas formas de entender la CSS, las múltiples dimensiones bajo las que se manifiesta (económica, técnica y política) y, de la mano de todo ello, la falta de una métrica única y “universal” de los intercambios que se realizan bajo esta modalidad de cooperación, hacen difícil su seguimiento. Sin embargo, hay una forma alternativa de hacerlo, referenciada en la realizada por la SEGIB en su libro conmemorativo *Una década de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* (SEGIB, 2018a). En dicha publicación, la SEGIB opta por realizar un seguimiento a los principales eventos internacionales y regionales que, relacionados con la cooperación al desarrollo, han influido en la

CSS en sus distintas formas de manifestación, lo que incluye —desde la Conferencia Afroasiática de Bandung en 1955 hasta la actualidad—, a todo tipo de instancias como procesos de asociación, concertación y diálogo entre los países del Sur; discusiones políticas internacionales de alto nivel sobre temas de desarrollo; o acciones que, a través de grupos de países y de organismos de carácter multilateral, hayan servido al fortalecimiento y/o promoción de la CSS; por nombrar algunos. Un total de 864 eventos acontecidos durante siete décadas.

GRÁFICO 1. Evolución de la CSS a través de la celebración de eventos relacionados con ella (1945-2018). En unidades por quinquenios o décadas.



Fuente: Elaboración propia a partir de SEGIB (2018a).

El Gráfico 1 se elaboró para distribuir por quinquenios esos eventos, iniciando en 1945 (coincidiendo con los primeros intercambios de Cooperación Técnica entre Países de Desarrollo (CTPD) y finalizando en 2018 (último año para el que estas instancias fueron sistematizadas). A cada uno de esos periodos de cinco años —e incluso para cada década, según el caso—, se le asignó el total de los eventos registrados a nivel internacional. Su sola visualización refuerza dos ideas ya avanzadas: por un lado, confirma que la CSS no es nueva y que su historia es paralela a la de la propia cooperación internacional al desarrollo; por el otro, que se trata de una cooperación que ha registrado distintas etapas de dinamismo y que una de las más intensas se ha producido, precisamente, coincidiendo con el impulso a la Agenda del Milenio y, muy especialmente, con la transición hacia la Agenda 2030.

En este sentido, durante las cinco décadas que precedieron a la Declaración del Milenio, tuvieron lugar un centenar de esos eventos, que apenas represen-

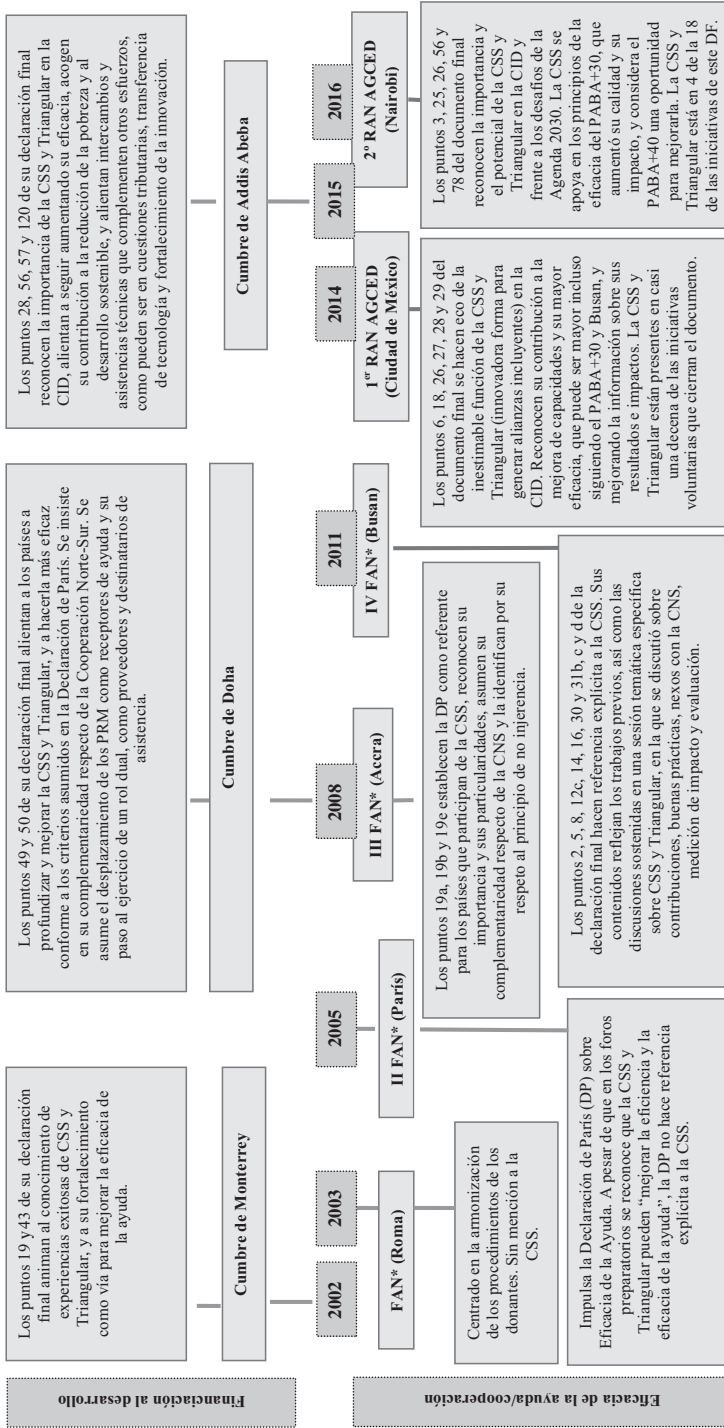
taron el 11% del total de los 864. En consecuencia, el grueso de los foros, más de 750, tuvieron lugar a partir del año 2000. Cabe añadir, sin embargo, que, en la etapa iniciada a partir de ese año, también se registran distintas dinámicas. Así, durante la década comprendida entre 2000 y 2010 se registraron 82 eventos (uno de cada 10 de los realizados bajo la vigencia de las agendas). Pero es justamente a partir de 2010 y hasta 2014 —coincidiendo con las discusiones para preparar la nueva agenda para el desarrollo— cuando se vive el momento de mayor efervescencia, con 355 eventos registrados, una cifra que cuadriplica los de la década anterior. Los últimos registros sugieren un mantenimiento de esta dinámica, con 327 foros entre los años 2015 y 2018.

El análisis por número de eventos puede resultar, sin embargo, parcial o insuficiente³ si no se acompaña de datos más cualitativos que permitan constatar que la CSS y la Triangular han ido, efectivamente, ganando en importancia relativa. Para ilustrar esta posibilidad se elaboró el Esquema 1, el cual realiza un seguimiento del rol que la CSS y Triangular ha tenido en las declaraciones y documentos finales de algunos de los foros de alto nivel más representativos desde que se inició el milenio: en concreto, de los que se han dado, por un lado, bajo la Agenda de la Financiación al Desarrollo (Cumbres de Monterrey, 2002; Doha, 2008 y Addis Abeba, 2015) y, por el otro, acompañando la Agenda de la Eficacia de la Ayuda (Roma, 2003; París, 2005; Accra, 2008 y Busan, 2011) y de la Cooperación al Desarrollo (México, 2014 y Nairobi, 2016). Así surge que:

a) Aunque la CSS y Triangular han sido explícitamente citadas en las tres declaraciones finales sobre Financiación al Desarrollo, una revisión detallada del modo en que han sido referenciadas permite percibir cambios acordes con la transición entre agendas. En efecto, en las declaraciones de Monterrey y Doha, la CSS y Triangular quedan muy acotadas al intercambio de experiencias y a las acciones que complementen a la ayuda y a la Cooperación Norte-Sur (CNS). Mientras, la visión más amplia del desarrollo y de la cooperación que ya rige la Cumbre de Addis Abeba modifica y “amplía” también el tratamiento que se da a la CSS y Triangular, para las que se reconoce el rol que hoy desempeñan en la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID), su potencial frente a los ODS y sus posibilidades para complementar los múltiples y variados esfuerzos que

³ De hecho, una parte del incremento en el número de eventos, y del diferencial respecto de las décadas precedentes, puede explicarse por la cada vez mayor y contrastada capacidad de registro y de organización de estos, algo que debe tomarse en cuenta a la hora de interpretar y matizar su crecimiento exponencial.

ESQUEMA 1. La CSS en los debates sobre financiación y eficacia de la cooperación al desarrollo (2000-2018)



Nota: FAN* (Foro de Alto Nivel); RAN (Reunión de Alto Nivel); AGCED (Alianza Global para la Cooperación Eficaz para el Desarrollo).

Fuente: Elaboración propia a partir de Xalma (2013a), SEGIB (2018a), documentos finales de las RAN de México (2014) y Nairobi (2016), y de la Agenda de Acción de Addis Abeba (17 de agosto de 2015).

deben acompañar a la Agenda 2030, con referencias explícitas a los temas tributarios y de transferencia de tecnología e innovación.

b) Por su parte, las declaraciones de Roma y de París ni siquiera hacen mención a la CSS y Triangular. Las referencias empiezan a partir de 2008, primero en Accra y después en Busan, donde las CSS y Triangular empiezan a ser reconocidas en su particularidad y de manera complementaria a la Norte-Sur. Ya en el tránsito desde la Eficacia de la Ayuda (cuatro primeros foros) a la de la Cooperación al Desarrollo (reuniones de México y Nairobi), las referencias aumentan y son sustancialmente distintas, pues no solo se les reconoce su mayor eficacia y contribución al desarrollo, sino el potencial para avanzar en ambos sentidos, especialmente a través de mejoras simultáneas en su medición y evaluación. Prueba de este reconocimiento es la importante presencia de la CSS y Triangular como parte de las iniciativas voluntarias que se proponen y recogen en sus documentos finales.

4. Iberoamérica y la CSS frente a la Agenda 2030: avance y transformación

En este contexto de renovado auge de la CSS y de reconocida transición entre la Agenda del Milenio y la 2030, Iberoamérica se posiciona como la región a estudiar y a partir de la cual intentar saber cómo el tránsito entre agendas ha podido modificar a la propia cooperación al desarrollo y, en particular, a su modalidad Sur-Sur. Sobre la elección de Iberoamérica confluyen varios elementos ya mencionados:

a) Por un lado, el tratarse de una región en desarrollo en la que predominan los países denominados de Renta Media y ocasionalmente Alta, con todo lo que esto supone en su desplazamiento como receptores de ayuda, la especial relevancia y posibles negativas consecuencias de la “graduación”, su creciente rol dual en la CID y su consecuente protagonismo en el renovado auge de la CSS.

b) Por otro, el ser la única región en desarrollo para la que existe una suficiente masa crítica de información y datos relativos tanto a su posicionamiento en los debates que afectan a las agendas como al tipo de participación sostenida en la CSS. Una opción que no sería posible sin el trabajo que desde 2007 se impulsa en el espacio iberoamericano de la mano de los informes sobre la CSS que

anualmente elabora la SEGIB, junto al Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) y a los propios países.

La presente sección toma, pues, como referente a Iberoamérica y se aproxima al modo en que la región se ha enfrentado a la transición entre las agendas del desarrollo desde una doble perspectiva: ahondando en la evolución de su posición frente a los debates sostenidos estos años, y viendo cómo ha podido transformarse la CSS que esta región ha llevado adelante, para entender si la CSS con la que mira a la Agenda 2030 es mayor, más diversificada e inclusiva, más fuerte institucionalmente y está más alineada a los ODS.

4.1. Iberoamérica frente a la transición entre agendas

Tal y como señala la SEGIB (2018a), uno de los valores agregados del *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* ha sido el de haberse convertido en un espacio de construcción de posiciones y visiones compartidas de la región respecto de la CSS y de la agenda para el desarrollo. A partir de la edición de 2009, ese espacio se materializó a través de un primer capítulo que abre las sucesivas ediciones del informe y que destaca por haber sido elaborado directamente por las máximas autoridades nacionales de la cooperación de los países miembros. Su elaboración se realiza a partir de un diálogo entre pares, respetuoso con las diferencias y las distintas visiones nacionales, pero que, en pro del consenso, cristaliza en una posición regional común sobre temas cuya preocupación es plenamente compartida por los 22 países de la Conferencia Iberoamericana.

La Tabla 2 recoge una síntesis de cada uno de estos capítulos y los organiza, desde 2009 hasta 2018, según la edición del informe a la que correspondan, y sugiere un permanente y constructivo diálogo entre dos agendas de la cooperación al desarrollo: la iberoamericana y la internacional. De hecho, su revisión permite identificar tres periodos de posicionamiento de la región respecto de la Agenda del Milenio y de la 2030. En concreto:

a) Durante las primeras ediciones, entre 2009 y 2011, los países iberoamericanos empezaron a articular una agenda de debate propia. Apoyados en una revisión histórica de la CSS y en la constatación de su renovado auge, buscaron construir y reivindicar una visión iberoamericana de esta cooperación. Conforme a ello, revisaron su experiencia, identificaron los aspectos diferenciales que entienden acompañan la práctica de la región y definieron sus principios de actuación. Asimismo, recordaron que esta renovada etapa de la CSS no

TABLA 2. Posición de Iberoamérica frente a las agendas para el desarrollo, a partir de los informes de la CSS en Iberoamérica (ediciones 2009-2018)

Informe	Capítulo I y principales mensajes
2009	“La Cooperación Sur-Sur”
	Destaca el rol de los PRM en el fortalecimiento de sus capacidades para la promoción del desarrollo, a través de la CSS y Triangular. Reconoce el auge de esta última y la referencia en el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) de 1978. Defiende una visión de la CSS desde América Latina y propone iniciar la articulación de una agenda de debate propia. Su contenido se llevó como posición común iberoamericana a la Conferencia de Nairobi de 2009, que conmemoró el 30+1 aniversario del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA).
2010	“La Cooperación Sur-Sur en el espacio iberoamericano”
	Ahonda en la visión que los países iberoamericanos tienen de la CSS. Aboga por el fortalecimiento de la CSS y Triangular y por su complementariedad respecto de la CNS. Destaca aspectos diferenciales de esta en Iberoamérica (principios, instrumentos y procedimientos) y reflexiona sobre sus nuevos desafíos.
2011	“La Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica: profundizando en los principios de su práctica”
	Reflexiona sobre los fundamentos de la CSS como generadora y fortalecedora de capacidades, instancia de colaboración y articulación e impulsora de integración regional. Expone la visión que los países tienen respecto de los criterios sobre los que la región construye su CSS. Señala la importancia de que los clasificados PRM sigan recibiendo AOD, dado que aún enfrentan desafíos importantes, así como importantes retos institucionales que requieren de recursos y cooperación técnica provenientes de la CID. Su contenido se reprodujo en un documento anexo que los países elevaron como posición común iberoamericana en el Foro de Alto Nivel sobre Eficacia celebrado en Busan (2011).
2012	“Los aportes de la CSS y Triangular Iberoamericana a la agenda global de la cooperación al desarrollo”
	Desde la diversidad, avanza en la articulación de posiciones comunes para elevar en la agenda global. Entre los aspectos de reivindicación compartidos, destacan: el cuestionamiento al uso del criterio de renta per cápita para la asignación de la cooperación tradicional; la necesidad de seguir apoyando con ayuda a los PRM (desplazados por la elegibilidad); el emergente rol dual de estos países; y el reconocimiento de la CSS y Triangular como mecanismo para el fortalecimiento institucional, el desarrollo de capacidades y la integración regional.

2013-2014	<p>“Hacia una agenda de cooperación Post-2015: Explorando visiones compartidas iberoamericanas”</p>
	<p>Ante el horizonte 2015 y en vistas a la definición de una Agenda Post-2015, la región incide en su voluntad de “jugar un papel protagónico en el debate” y en la “voluntad de hacerla propia desde el principio”. Señala como principal desafío la adaptación del rol de la cooperación a la nueva agenda, especialmente en dos cuestiones: la necesidad de adoptar un enfoque diferenciado que vaya más allá del PIB en la determinación de los niveles de desarrollo de los países; y la necesidad de escalar el aporte del Sur al desarrollo mediante la CSS y Triangular.</p>
2015	<p>“La Cooperación Triangular como punto de encuentro entre dos paradigmas”</p>
	<p>Reflexiona sobre el rol que la Cooperación Triangular tendrá en un 2015 que redefinirá la arquitectura de la CID y destaca el papel que puede desempeñar como recurso innovador para que los países desarrollados, en condiciones de pares, puedan sumarse a la CSS. Asimismo, añade que la incorporación de esos nuevos actores afronta el reto de tender puentes sin poner en riesgo los principios y valores que distinguen esta modalidad.</p>
2016	<p>“La Contribución de la CSS y Triangular en Iberoamérica para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”</p>
	<p>Revisa lo logrado por la región respecto de la implementación de los ODM y destaca el activo rol que tuvieron los Estados. Asimismo, señala que la implementación exitosa de la Agenda 2030 requerirá de soluciones innovadoras que integren la visión y el esfuerzo de todos los actores del desarrollo, sin exclusiones como las que se derivan de categorías como la que se ha impuesto a los países en desarrollo que ya han alcanzado niveles de renta media o alta, y donde aún persisten brechas de desarrollo. En esta misma línea, reivindica el aporte que la CSS y Triangular puede tener en los ODS en cuanto que herramienta efectiva frente a la Agenda 2030.</p>
2017	<p>“Hacia los 40 años del Plan de Acción de Buenos Aires: Perspectivas renovadas para la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica”</p>
	<p>Revisa la vigencia del PABA, reflexiona sobre su contenido y los resultados obtenidos, así como sobre los desafíos y oportunidades que abren frente a la conmemoración de su 40 aniversario. Destaca el rol que la CSS y Triangular, en cuanto que medio de implementación, puede representar para alcanzar los ODS. Señala que el compromiso de “no dejar a nadie atrás” exige establecer un plan integral de cooperación que incluya a los PRM y a los “países en transición” que han superado recientemente este umbral.</p>
2018	<p>“Hacia un sistema de cooperación internacional ‘para no dejar a nadie atrás’: Visión desde Iberoamérica”</p>
	<p>Reconoce que la Agenda 2030 es una oportunidad para repensar el actual sistema de CID, a partir de un enfoque inclusivo de todos los países. Señala la necesidad de elaborar nuevos criterios para medir el desarrollo que den testimonio de su multidimensionalidad. Subraya la importancia de conocer los efectos de la “graduación”. Destaca que la Cooperación Triangular es clave para la construcción de una CID inclusiva.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Malacalza (2018) y SEGIB (2009, 2010, 2011, 2012, 2013-2014, 2015, 2016, 2017 y 2018b).

puede entenderse sin los denominados PRM, entre los que se clasifican. Reivindicaron su protagonismo, cuestionaron el desplazamiento de estos países como receptores de AOD y señalaron la importancia de seguir recibiendo este tipo de ayuda, pues consideran que los recursos procedentes de la CID son muy importantes para hacer frente a los grandes desafíos a los que aún se enfrentan (Malacalza, 2018) (SEGIB, 2018a).

b) Entre 2012 y 2015, en plena transición entre agendas, los países iberoamericanos dejaron claramente manifiesta una doble voluntad: la de “desempeñar un papel protagónico en el debate” que está teniendo lugar y la de “hacer propio” ese mismo debate, buscando con ello que la región pudiera actuar de manera corresponsable respecto de la agenda que finalmente se definiera (SEGIB, 2018a: 91). De hecho, hay dos temas que transversalizaron la posición iberoamericana y que se erigieron como dos de las grandes reivindicaciones de la región:

- Por un lado, en un momento en que todos los países de América Latina se clasificaban como de Renta Media, y cuando su participación sobre el total de la AOD mundial ya había caído desde el 9,1% de 2001 al menguado 4,7% de 2015 (SEGIB, 2018a), el cuestionamiento de la región a un criterio de elegibilidad basado en la renta per cápita se hizo si cabe más fuerte, erigiéndose en una reivindicación compartida por los 22 países. Asimismo, y en línea con lo que vendrá a ser la Agenda 2030, Iberoamérica defendió alternativa y constructivamente sustituir los criterios de renta por un enfoque —como el de “brechas estructurales” desarrollado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)— que refleje mejor y permita tomar en cuenta los múltiples desafíos (desigualdad, fiscalidad, calidad educativa, infraestructuras, medio ambiente, productividad e innovación, entre otros) que todavía hoy afrontan los PRM para avanzar y consolidar su desarrollo (SEGIB, 2013-2014).
- Por otro lado, la región reivindicó las que deberían ser las pautas de complementariedad entre esa cooperación tradicional basada en la AOD y la renovada CSS, entendiendo que es justamente el mantenimiento y el impulso de ambas lo que podría contribuir a consolidar los procesos de desarrollo, tanto en los países del Sur como a nivel más global. La región reivindicó además el reconocimiento y fomento de la Cooperación Triangular como punto de encuentro

entre ambas modalidades, pues entiende que representa la fórmula idónea para que los países desarrollados se sumen en condiciones de pares a la CSS y lo hagan bajo un tipo de relacionamiento que tienda puentes sin arriesgar los principios y valores que se le entienden asociados.

c) A partir de 2016, la vigencia de la Agenda 2030 provocó que la posición de la región fuese desde la revisión de lo alcanzado respecto de los ODM hasta el posible aporte que Iberoamérica, a través de la CSS y de la Triangular —reconocidas explícitamente como medio de implementación de la nueva agenda—, podría tener en la efectiva consecución de los 17 ODS. En línea con lo anterior, Iberoamérica reconoció que la Agenda 2030 es una oportunidad para repensar el actual sistema de CID a partir de un enfoque inclusivo que permita, por un lado, superar los restrictivos criterios de asignación y elegibilidad en los que todavía se basa y, por otro, asignar un rol especial a la CSS. El hecho de que se estuviera a punto de celebrar el 40 aniversario de uno de sus hitos fundacionales, el PABA, reforzó lo anterior, pues constituyó una oportunidad para reflexionar sobre la vigencia de los principios de la CSS y renovar su perspectiva de aporte a los ODS.

Finalmente, cabe añadir que, aunque la agenda internacional ha sido la que ha marcado asuntos y ritmos, la respuesta que respecto de estos ha ido construyendo la comunidad iberoamericana ha terminado, en ocasiones, marcando posición dentro de la propia agenda global. A modo de ilustración, dos hitos también recogidos en la Tabla 2, como fueron la presentación de una posición común iberoamericana tanto en la Reunión de Alto Nivel de Nairobi, en 2009 —en conmemoración del PABA+30—, como en el IV Foro de Alto Nivel de Busan, en 2011, sobre la Eficacia de la Ayuda (recogida en los informes e, inclusive y para el caso de Busan, en un documento anexo).

4.2. Más y mejor CSS

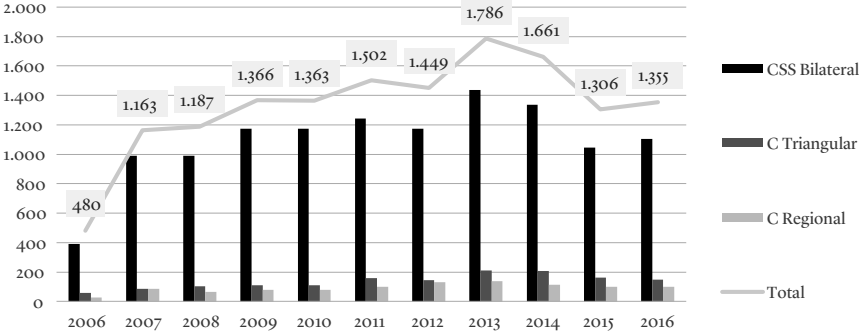
La sistematización y acumulación de datos que ha permitido el Informe de la CSS en Iberoamérica, así como la plataforma en línea sobre CSS de la que dispone este espacio (el SIDICSS)⁴, permiten un análisis cuantitativo y cualitativo de la CSS de la que participa la región, sin precedentes. En este sentido y por

⁴ Se trata del acrónimo del Sistema Integrado de Datos de Iberoamérica sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular, una plataforma de datos diseñada, construida e implementada por la SEGIB, el PIFCSS y los países iberoamericanos, única en sus características y para una región en desarrollo.

consenso, la región adoptó, como unidad métrica para conocer la dimensión de su CSS, el número de acciones, proyectos y programas en ejecución anual en las tres modalidades reconocidas en este espacio: la Sur-Sur Bilateral, la Triangular y la Sur-Sur Regional (Xalma, 2013b). Las iniciativas de CSS resultan de agregar los distintos instrumentos, para cada modalidad o por la suma de ellas.

Conforme a ello, el Gráfico 2 muestra una serie histórica única para una región en desarrollo y para la década que va desde 2006 hasta 2016 (primer y último año de registro, respectivamente). Su observación muestra la evolución de las iniciativas que estuvieron en ejecución cada uno de esos años, por modalidades y como total, y sugiere lo siguiente:

GRÁFICO 2. Evolución de la CSS participada por los países iberoamericanos (2006-2016). Por modalidad y en número de iniciativas



Fuente: Elaboración propia a partir del SIDICSS.

a) Entre 2006 y 2016, el conjunto de la CSS llevado a cabo por la región registró un intenso crecimiento, pues las iniciativas mantenidas en ejecución anual prácticamente se triplicaron —pasaron de las 480 iniciales a las 1.355 finales—. Si se excluye el dato de 2006 (que al ser “anómalamente” bajo podría estar distorsionando el resultado)⁵, el crecimiento sigue siendo positivo (el total de ini-

⁵ Se trata de un dato obtenido durante el primer año de registro para el Informe de la CSS en Iberoamérica, una edición en la que no todos los países iberoamericanos —apenas la mitad (11)—, tuvieron capacidad para registrar la CSS de la que participaban. Por ese motivo, en parte del análisis histórico se muestra el dato pero, para evitar la distorsión que puede generar una declaración parcial e incompleta, no se utiliza.

ciativas aumenta desde las 1.163 de 2007 a las más de 1.350 ya mencionadas de 2016), pero resulta menos intenso (de un 16,5%).

b) Sin embargo, y con independencia de cuál sea el año de partida que se considere, la dinámica de crecimiento no se mantuvo constante para todo el periodo. De hecho, se identificaron dos etapas con un comportamiento dispar: de aumento para la primera, entre 2007 y 2013, cuando una tasa media de crecimiento anual del 7,8% situó el total de las iniciativas en un máximo cercano a las 1.800; y de reducción en la etapa posterior (desde ese mismo 2013 hasta 2016), cuando la tasa de aumento promedio se situó en un negativo 8,2%.

c) Asimismo, y durante todo el periodo, la composición de esta CSS por modalidades se mantuvo en proporciones similares; fue mayoritaria la CSS Bilateral (un 82,6% de las iniciativas mantenidas en ejecución cada año), frente a la Cooperación Triangular (un 10,3% del total) y la CSS Regional (el último 6,9%).

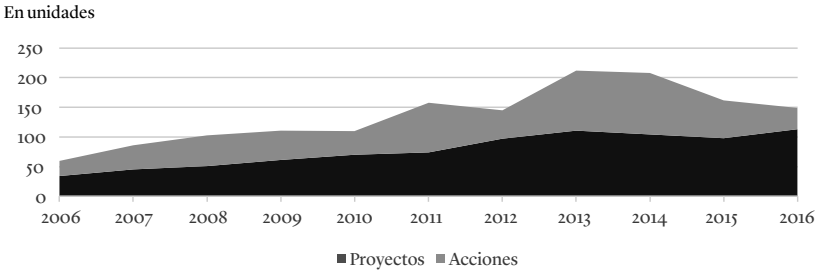
d) Desde esta distinta importancia relativa, sin embargo, se observa también el sostenimiento de dinámicas diferentes para cada modalidad: así, el promedio de crecimiento de las iniciativas ejecutadas a partir de la CSS Bilateral se mantuvo, tal y como era de esperar, muy próximo a la del total (un 17,0% frente a un 16,5%), mientras que los correspondientes a la Triangular y la CSS Regional se situaron, en cada caso, por debajo y muy por encima de esa media anual (12% y 23%, respectivamente).

En una lectura en términos de agendas, los anteriores datos parecerían sugerir que, mientras que la Agenda del Milenio creó las condiciones óptimas para un renovado impulso de la CSS, la transición hacia la Agenda 2030 y sus debates podría haber supuesto un freno a este crecimiento, reflejado en términos cuantitativos en una reducción en el número total de iniciativas. Sin embargo, y paradójicamente, esa caída en los intercambios parece haber ido acompañada de una dinámica de reflexión, de preparación frente a la nueva agenda e incluso de fortalecimiento de la CSS. Sirva para ilustrar lo anterior un análisis más cualitativo del modo en que ha evolucionado la ejecución de la Triangular y la Regional, a priori más asociadas a la búsqueda de soluciones compartidas y a la suma de más diversos esfuerzos. Y es que, en ambos casos, entre 2013 y 2016, la reducción en el volumen total de iniciativas intercambiadas ha estado acompañada de un cambio en su composición, y en una ganancia de espacio y peso

relativo de los instrumentos de cooperación que tienen una mayor dimensión (los proyectos frente a las acciones en el caso de la Triangular; los programas frente a los proyectos en el caso de la Regional).

En efecto, el Gráfico 3 muestra lo sucedido bajo la modalidad Triangular. Así, y bajo un formato de acumulación, el área inferior recoge el total de proyectos en ejecución anual, mientras que la superior agrega las acciones. El acumulado es un agregado que circunscribe el total de iniciativas de Cooperación Triangular en ejecución para cada uno de los años comprendidos entre 2006 y 2016. Tal y como se observa, en los picos de valor máximo registrados en 2011 (158 iniciativas), 2013 (212) y 2014 (208), el peso de los proyectos sobre el total intercambiado fluctúa en torno al 50%⁶. Durante los años siguientes, 2015 y 2016, el total de iniciativas se reduce hasta las 162 y 149, respectivamente, pero esa caída se explica por la ejecución de un número sustancialmente menor de acciones (104 en 2014 frente a 36 en 2016), pues los proyectos aumentaron y ganaron peso hasta situarse en 2016 en un máximo histórico de 113, equivalentes al 75,8% del total intercambiado, lo que supone explicar tres de cada cuatro de las iniciativas de Cooperación Triangular mantenidas en ejecución a lo largo de ese último ejercicio.

GRÁFICO 3. Evolución de la Cooperación Triangular, según acciones y proyectos (2006-2016). En unidades



Fuente: Elaboración propia a partir del SIDICSS.

La misma dinámica se repite en el caso de la CSS Regional. En 2007, cuando lo intercambiado bajo esta modalidad se sitúa en las 87 iniciativas, los programas apenas explican uno de cada cinco registros. Unos años después, en 2013,

⁶ En concreto, los proyectos representan el 46,8% del total de las iniciativas de 2011, el 52,4% de 2013 y el 50,0% de 2014.

cuando las iniciativas impulsadas bajo esta modalidad se sitúan en un máximo de 138, los programas ya son cuatro de cada diez (un 43,5%). En un contexto de reducción del total de intercambios (101 en 2016), el peso relativo de este instrumento sigue creciendo en detrimento del de los proyectos, hasta pasar a explicar prácticamente la mitad de la cifra final (un 47,5%).

Así pues, puede afirmarse que, en términos generales, la región puso rumbo a la Agenda 2030 con “más CSS”, tal y como sugiere el hecho de que el volumen total de intercambios creciera y fuera capaz de mantenerse en cifras superiores a las de años atrás. Pero Iberoamérica también encaró la nueva agenda con una “mejor CSS”, o al menos con una cooperación instrumentalizada a partir de herramientas de mayor dimensión, ejecutadas con presupuestos más altos y en periodos más extensos de tiempo, con un predecible mayor impacto y alcance, y sumando si cabe mayores esfuerzos y compromisos por parte de los socios implicados. De hecho, tal y como se verá en la sección siguiente, este va a ser otro argumento clave: estar ante una CSS que en apenas una década se muestra más fuerte y rica por su capacidad para sumar más y a más diversos socios.

4.3. Una CSS más diversa e inclusiva

En el año 2007, los 19 países de Iberoamérica que participan de la CSS Bilateral intercambiaron entre sí 321 proyectos, una cifra que ascendió hasta los 680 en 2016. Tanto en la primera como en la segunda fecha, estos países ejercieron, en al menos algún intercambio de proyectos, el rol de receptor. Mientras, el número de países que ejerció como oferente aumentó notablemente: desde los 10 de 2007 hasta los 16 de 2016. Un dato más: potencialmente, y tomando en cuenta la posibilidad de que los países intercambien con un mismo socio, unas veces desde el rol de oferente y otras desde el de receptor, existe la posibilidad de identificar hasta 342 parejas de socios. En 2007, las asociaciones efectivas entre parejas fueron 68, pero en apenas unos años, en 2016, esas alianzas se habían más que duplicado y fueron identificadas hasta 139 combinaciones de socios distintas.

Lo anterior, si bien parcial, sugiere claramente una cosa: que la CSS se está diversificando, que es más inclusiva, que son cada vez más los países que participan de ella y que son capaces de hacerlo intercambiando con un mayor número de socios y desde el ejercicio de cualquiera de los roles posibles. Y en un análisis riguroso, esa observación intuitiva debe corroborarse. En el espacio ibe-

roamericano, eso se puede hacer aplicando a la CSS una versión adaptada de un indicador propio de la economía: el Índice de Herfindahl.

En efecto, el Índice de Herfindahl es un indicador que mide el grado de concentración y dispersión del conjunto del comercio mundial o de la participación en este de un país o, incluso, de un determinado producto. Cuando se aplica a la CSS, permite sintetizar en un único valor de entre 0 y 1, y usando cuatro decimales, dos tipos de información:

a) Lo que sucede en términos de “concentración” respecto del número de países (más/menos) que, como oferentes o como receptores, participaron del intercambio;

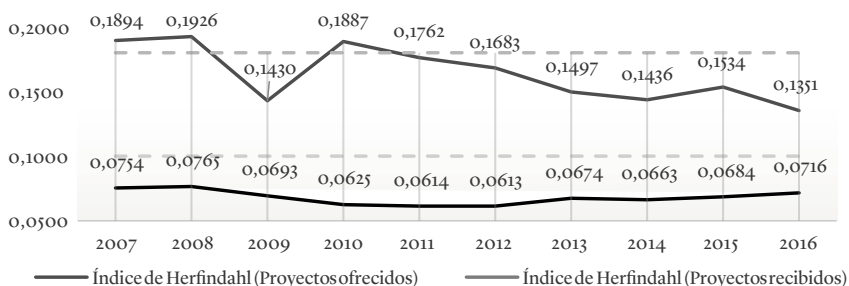
b) La “dispersión” que a su vez muestran los valores relativos al número de proyectos intercambiados con cada socio, que pueden encontrarse distribuidos entre máximos y mínimos muy distantes y dispersos, o entre valores más próximos y cercanos entre sí.

La interpretación del resultado que arroja este índice sigue unos baremos y depende del rango de valor en que se mueva: i) cuando se sitúa por debajo del 0,1000, la CSS se entiende “diversificada”; ii) si oscila entre 0,1000 y 0,1800, la CSS está “moderadamente concentrada”; iii) y si supera el 0,1800, se está ante una CSS “muy concentrada” (SEGIB, 2018b).

El Gráfico 4 muestra, para el periodo 2007-2016, la evolución del Índice de Herfindahl asociado al modo en que los países iberoamericanos participaron cada año de la oferta y de la recepción de proyectos de CSS Bilateral. Los valores registrados en cada caso aparecen respectivamente representados en la curva superior e inferior del gráfico. Las dos líneas horizontales —coincidentes con los valores 0,1000 y 0,1800 del eje vertical— guían la interpretación de los valores que arroja el índice, según baremo. La lectura del Gráfico 4 nos indica que:

a) Entre 2007 y 2016, la oferta de proyectos de CSS Bilateral se mantuvo concentrada en torno a un grupo de países que, sin embargo, tendió a ampliarse en el tiempo. En efecto, entre los años 2007 y 2010 —y con la única excepción del dato de 2009— el Índice de Herfindahl arrojado, cuando la participación de los países se evalúa desde la perspectiva oferente, se mantuvo por encima del 0,1800, lo que significa que los proyectos dependieron de un grupo relativa-

GRÁFICO 4. Evolución de la concentración y dispersión de la CSS bilateral en Iberoamérica (2007-2016). Índice de Herfindahl, con cuatro decimales



Fuente: Elaboración propia a partir de SIDICSS y SEGIB (2018b).

mente pequeño de oferentes que, además, tendieron a focalizar sus intercambios en unos pocos socios preferentes, lo que llevaría a una “dispersión” entre el máximo y el mínimo de proyectos ofrecido a cada uno de sus receptores. A partir de 2011, la trayectoria del índice es netamente descendente: se sitúa por debajo de la barrera del 0,1800 y se reduce progresivamente hasta alcanzar en 2016 un mínimo de 0,1351. Esta tendencia sugeriría una moderación en la concentración de la oferta que, en otros términos, se traduciría en la constatación de que hay un mayor número de países actuando como oferentes y con una distribución menos “dispersa” de lo ofrecido a sus socios.

b) Mientras, en el mismo periodo 2007-2016, el índice correspondiente a la recepción de proyectos registró siempre valores por debajo de la barrera de los 0,1000 e incluso a cierta distancia⁷. Estos datos sugieren ahora un escenario de “diversificación”, en el que la recepción de la CSS se encontró distribuida entre el mayor número de países posibles (los 19) y con socios que tendieron a ser receptores de un número de proyectos relativamente cercano y no tan alejados entre sí.

Bajo la modalidad de la Cooperación Triangular tiende a producirse una dinámica similar. Así, el Gráfico 5 muestra la distribución de los principales actores

⁷ De hecho, entre 2009 y 2015, su valor está más de tres décimas porcentuales por debajo de este, pues ni siquiera supera la barrera del 0,0700.

GRÁFICO 5. Participación de los principales actores en los proyectos de Cooperación Triangular, según rol (2016). En porcentaje



Fuente: Reproducción de SEGIB (2018b: 99).

(países, pero en este caso también organismos internacionales)⁸ que participaron, desde el ejercicio de los distintos roles⁹, en la Cooperación Triangular impulsada en la región en 2016. En realidad, para dicho año, se identificaron hasta 12, 20 y 19 actores distintos (a veces incluso en combinación entre ellos), en el ejercicio de los roles de primer, segundo oferente y receptor, respectivamente¹⁰. Estas cifras prácticamente doblan las relativas a 2007, cuando se identificaron 6, 10 y 12 actores en el ejercicio de esos mismos roles.

Lo anterior vuelve a sugerir una Cooperación Triangular que hace frente a la nueva Agenda 2030 desde un modelo de participación cada vez más diverso e inclusivo. De nuevo, una revisión de los resultados que arroja el Índice de Herfindahl permite corroborarlo con mayor rigor. Así, el Gráfico 6 compara los valores de dicho índice para el total de los proyectos mantenidos en ejecución en 2007 (45) y 2016 (113), desde la perspectiva de cada uno de los roles ejercidos

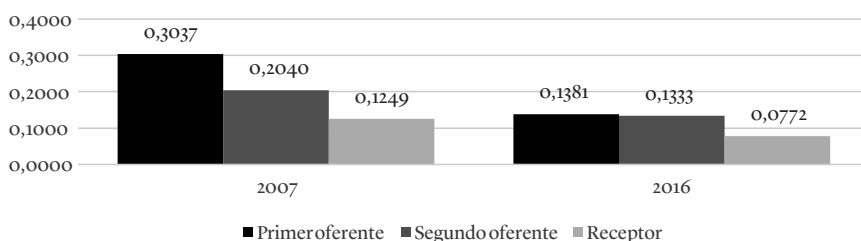
⁸ Destacan el Banco Iberoamericano al Desarrollo (BID) y la Organización de los Estados Americanos (OEA) y organismos del sistema de Naciones Unidas como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Fondo de Población para las Naciones Unidas (UNFPA), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), por nombrar algunos.

⁹ Se asumen tres roles: primer oferente (principal responsable de la transferencia de capacidades), segundo oferente (principal responsable, pero no exclusivamente, del apoyo financiero) y receptor.

¹⁰ A modo de ilustración, en el rol de primer oferente, hubo asociaciones entre México y Chile, o entre el primero y Costa Rica; y como segundo oferente, compartieron rol en un mismo proyecto el PNUD y la FAO, o Italia junto a la CAF, por ejemplo.

bajo esta modalidad. Tal y como se observa, en 2007, todos los valores se sitúan, incluso para los receptores, por encima del 0,1000 y del 0,1800, y alcanzan máximos —caso del primer oferente— superiores al 0,3000 que sugieren una Cooperación Triangular (muy) concentrada en torno a pocos socios. En 2016, sin embargo, los registros son bien distintos y muy inferiores: se sitúan entre el poco más del 0,0700 correspondiente a la recepción y el 0,1300 en torno al que oscilan los otros roles, resultados que confirman la tendencia de la Cooperación Triangular hacia una diversificación de actores cada vez mayor.

GRÁFICO 6. Comparación de la concentración y dispersión de la Cooperación Triangular en Iberoamérica (2007 y 2016). Índice de Herfindahl, con cuatro decimales



Fuente: Elaboración propia a partir de SIDICSS y SEGIB (2018b).

Por último, cabe añadir que otro dato que apunala esa creciente diversificación de la participación en la CSS y Triangular llevada a cabo por los países iberoamericanos puede ilustrarse a través de la cada vez mayor asociación con las otras regiones en desarrollo. Aunque en el marco del Informe de la CSS en Iberoamérica el registro de este tipo de cooperación se inició con la edición de 2016¹¹, la información contenida en las tres publicaciones que ya hacen referencia a estos intercambios permite apuntar ciertas tendencias. En este sentido, en 2014, los países iberoamericanos participaron en 229 programas, proyectos y acciones de CSS junto a 42 socios de otras regiones; destacan entre estos los del Caribe no Iberoamericano, África y Asia y, de manera más puntual, Oceanía (SEGIB, 2016). Apenas dos años después, en 2016, se registraban ya 314 inter-

¹¹ En efecto, hubo registros anteriores centrados en Haití y el Caribe no Iberoamericano, pero se trató de experiencias más puntuales, menos sistematizadas que las iniciadas a partir de la edición de 2016, lo que imposibilita la generación de una serie histórica y su seguimiento.

cambios que implicaban prácticamente a un centenar de países y que lograban incorporar, incluso, a socios pertenecientes a Oriente Medio (SEGIB, 2018b).

4.4. Capacidades y alineación con el Desarrollo Sostenible

En septiembre de 2015, el entonces secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, presentaba ante la Asamblea General, en su sede de Nueva York, un informe para mostrar los avances alcanzados en la consecución de los 8 ODM. En palabras del secretario general, la evaluación realizada constataba lo acertado de esta apuesta impulsada en el año 2000, pues “la movilización mundial tras los ODM había generado el movimiento contra la pobreza más exitoso de la historia”. Los notables logros alcanzados, sin embargo, no debían esconder los retos y desafíos todavía existentes, especialmente porque el progreso no había sido igual para todos y porque, aun avanzando, la desigualdad persistía todavía en demasiados países y regiones. Estas palabras constituían, pues, un llamamiento del secretario a la comunidad internacional “para lograr mayores progresos” y para renovar el compromiso de todos, manteniendo “la voluntad política” y el “esfuerzo colectivo a largo plazo”, así como para hacerlo bajo nuevas fórmulas que fueran más allá de la lucha contra la pobreza e integraran “las dimensiones económicas, sociales y ambientales del desarrollo sostenible” (Naciones Unidas, 2015: 3). Se oficializaba así el llamamiento a comprometerse con la nueva Agenda 2030, negociada en los años previos y aprobada en ese mismo momento.

El valor de este informe no residió solo en la evaluación realizada y en lo que supuso a la hora de avalar una nueva estrategia internacional frente al desarrollo, sino también en el esfuerzo que a través de este se realizó para que una buena parte de las metas e indicadores contenidos estuvieran desagregados por regiones, algo que facilitaba la comparativa entre estas, pero también una valoración global de los logros alcanzados por el conjunto de los países pertenecientes a América Latina y el Caribe¹². De hecho, la Tabla 3 agrupa los principales resultados de la región en términos de los logros alcanzados en relación con los ODM. En concreto, la primera columna recoge los 8 ODM con sus respectivas metas; la segunda, indicadores seleccionados para cada una de estas; y la tercera muestra lo que el resultado representó en términos de la meta 2015 (SÍ se alcanzó; NO se alcanzó; el avance fue positivo; otros).

¹² La lista de los objetivos, metas e indicadores, los datos por países individuales y la composición regional, pueden consultarse en: <http://mdgs.un.org> (Naciones Unidas, 2015).

Así, y tal y como se observa en la tabla, la región logró cumplir con varios indicadores en al menos 5 de las 21 metas asociadas a los 8 ODM, y avanzar significativamente en la consecución de otros 6. Esto permite afirmar que América Latina y el Caribe alcanzó logros relevantes en relación con la erradicación de la pobreza extrema y el hambre (ODM 1), la universalización de la enseñanza primaria (ODM 2), la promoción de la igualdad de género (ODM 3), la reducción de la mortalidad de los niños menores de 5 años (ODM 4), así como sobre la sostenibilidad medioambiental a partir de un mayor acceso al agua potable (ODM 7), la mejora de la salud materna (ODM 5) y el combate contra el VIH/SIDA y otras enfermedades (ODM 6).

Estos avances no pueden, sin embargo, interpretarse de manera categórica, sino que deben incorporarse algunos con matices. Por un lado, porque el conjunto de los indicadores asociado a cada objetivo ofrece una interpretación parcial que no siempre logra reflejar toda la realidad que subyace a este; por otro, porque dentro de cada uno de estos conjuntos, los resultados obtenidos pueden ser dispares, por lo que la valoración global puede no ser totalmente positiva. Eso sucedió, por ejemplo, en los casos de los ODM 3 (Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres) y 5 (Mejora de la salud materna), donde algunos resultados positivos (paridad en enseñanza primaria y mujeres embarazadas atendidas por personal cualificado, respectivamente) coexistieron con otros en los que no se lograron avances significativos (paridad en secundaria y terciaria, y tasa de mortalidad materna).

Lo anterior resulta relevante porque los logros alcanzados sugieren que los países de la región han podido desarrollar y consolidar capacidades sectoriales en las que han acumulado experiencia y conocimiento y en las que se han hecho especialmente “fuertes”. Unas capacidades que resultan indispensables para llevar a cabo los intercambios de una CSS que en Iberoamérica ha sido claramente entendida como Cooperación Técnica. A modo ilustrativo, se puede identificar una conexión entre las capacidades desarrolladas para avanzar en la “erradicación de la pobreza y el hambre” (ODM 1) y la existencia de proyectos de CSS dedicados al fortalecimiento de la agricultura, especialmente familiar o de pequeños productores, y de la seguridad alimentaria y nutricional, así como a la promoción del emprendimiento y/o del empleo decente. Otro ejemplo es el del ODM 4 orientado a la “reducción de la mortalidad infantil”, un logro indisociable de la apuesta de Brasil por una política nacional que promoviera los Bancos de Leche Materna y de su expansión regional a través de la CSS.

TABLA 3. América Latina y el Caribe. Logros frente a los ODM y la Agenda 2015

ODM y metas	Indicador seleccionado	América Latina y el Caribe frente a la meta 2015
		■ Sí ■ No ■ Otros
ODM 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre		
1.A. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día	Reducción tasa pobreza extrema entre 1991 y 2015 (%)	
1.B. Alcanzar empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes	Relación entre empleo y población (%; 1991 vs. 2015)	Avance positivo
1.C. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padecen hambre	Reducción de la proporción de personas con nutrición insuficiente (%; 1990-1992 vs. 2014-2016)	
ODM 2: Lograr la enseñanza primaria universal		
2.A. Asegurar que, para el año 2015, los niños y las niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria	Tasa neta ajustada de matriculación en enseñanza primaria (%; 1990 vs. 2015)	Avance positivo
ODM 3: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer		
3.A. Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el año 2015	Índice de paridad de género para las tasas de matriculación bruta en enseñanza primaria (2015)	
	Índice de paridad de género para la enseñanza secundaria y terciaria (2015)	
ODM 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años		
4.A. Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años	Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años (%; 1990 vs. 2015)	

ODM 5: Mejorar la salud materna		
5.A. Reducir, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes	Tasa de mortalidad materna (% , 1990 vs. 2015)	
5.B. Lograr, para 2015, el acceso universal a la salud reproductiva	Proporción de mujeres atendidas por personal capacitado 4 o más veces durante embarazo (% , 1990 vs. 2015)	Avance positivo
ODM 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades		
6.A. Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA	Cantidad de personas con nuevas infecciones (miles, 2000 vs. 2013)	Avance positivo
6.B. Lograr para el año 2010 el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA para todas las personas que lo necesiten	Cantidad de personas que reciben la terapia antirretroviral (millones)	No ofrecen datos por regiones
6.C. Haber detenido y comenzado a revertir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves	Tasa estimada de incidencia por paludismo (por cada 1.000 habitantes en riesgo, 2000-2015)	No ofrecen datos
ODM 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente		
7.A. Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente	Emisiones de dióxido de carbono (miles de millones de toneladas métricas, 1990 vs. 2012)	No se avanzó
7.B. Reducir la pérdida de biodiversidad alcanzando, para el año 2010, una reducción significativa de la tasa de pérdida	Áreas terrestres protegidas (%)	Avance positivo
7.C. Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento	Proporción de la población que usa una fuente mejorada de agua potable (% , 1990 vs. 2015)	
7.D. Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios	Proporción de población urbana que vive en tugurios (% , 2000 vs. 2014)	Avance positivo

ODM 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo		
8.A. Desarrollar más aún un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio	Proporción de importaciones en países desarrollados provenientes de países en desarrollo admitidas sin pago de aranceles (% ,1996-2014)	No ofrecen datos por regiones
8.B y 8.C. Atender las necesidades especiales de los PMA, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo	AOD para el desarrollo de los países del CAD como proporción del PIB de los donantes (% ,1990-2014)	No ofrecen datos por regiones
8.D. Abordar de forma exhaustiva la deuda de los países en desarrollo	Servicio de la deuda como % de exportaciones de bienes y servicios e ingresos del exterior (% ,2011 vs. 2013)	No se avanzó
8.E. En cooperación con las compañías farmacéuticas, proporcionar acceso a medicamentos esenciales asequibles en los países en desarrollo	n.a.	No hay datos ni globales ni regionales
8.F. En cooperación con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones	Cantidad estimada de abonados a la telefonía móvil, usuarios de internet y abonados a la telefonía fija (miles de millones, 2000-2015)	No ofrecen datos por regiones

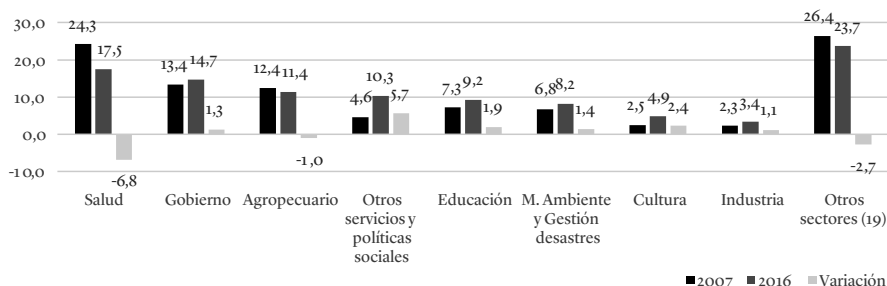
Fuente: Elaboración propia a partir de Naciones Unidas (2015).

La correlación entre las capacidades desarrolladas por los países en sus esfuerzos por lograr los ODM, y el perfil sectorial de la CSS llevada a cabo por la región a lo largo de estos últimos años, parece reafirmarse a partir del Gráfico 7. En efecto, este compara la composición por sectores de las iniciativas de CSS¹³ para los años 2007 y 2016. Así, y conforme a lo anterior, no es de extrañar que tanto en 2007 como en 2016 los seis sectores de mayor importancia relativa coincidan y que, entre estos, destaquen los relativos a la salud, la agricultura, la educación, los servicios y políticas sociales, junto al medio ambiente y la gestión de desastres, y el fortalecimiento de los gobiernos. El mantenimiento de una “composición básica” que se mantiene en el tiempo no impide sin embargo que se

¹³ Ver la lista y definición de los sectores de actividad reconocidos en el espacio iberoamericano en la Tabla A.II.1 de la edición de 2018 del *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* (SEGIB, 2018b: 90).

GRÁFICO 7. Cambios en la distribución sectorial de las iniciativas de CSS participadas por Iberoamérica (2007 y 2016).

Participación, en porcentaje; variación, en puntos porcentuales



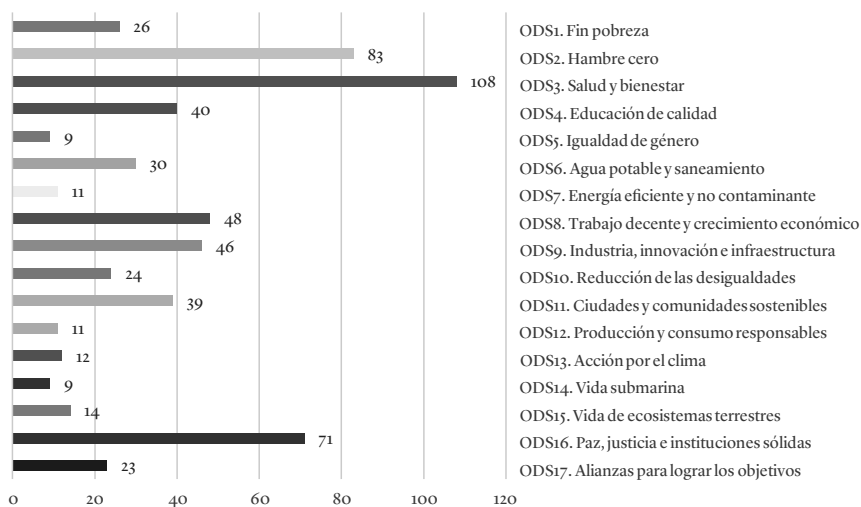
Fuente: Elaboración propia a partir del SIDICSS.

observen algunos cambios que resultan importantes para entender cómo, desde las capacidades, la región se preparó para una CSS más diversificada e integral y, por lo tanto, más acorde con los retos y desafíos de la nueva Agenda 2030. En concreto:

a) En 2016, la salud sigue siendo el sector a partir del que se explican un mayor número de iniciativas de CSS (un 17,5%). Sin embargo, su peso relativo sobre el total se ha reducido de manera significativa —7 puntos porcentuales— desde el casi 25% de 2007. Lo mismo sucede, aunque en menor proporción, con el sector agropecuario, cuya participación se reduce en un punto, pero que con un 11,4% se mantiene como la tercera actividad más representativa de la CSS de la región.

b) La pérdida de peso relativo de la salud y del agro —pero manteniéndose entre los sectores más representativos— va acompañada de una diversificación en favor de otras actividades. En este sentido, sigue ganando espacio la CSS orientada a las políticas sociales y a la lucha contra la desigualdad (aumenta casi 6 puntos), la educación (2 puntos), o el medio ambiente y la gestión de desastres (1,4), a la vez que entran con fuerza los intercambios en la industria y la cultura, que, con un menor 4,9% y 3,4%, se sitúan como el séptimo y octavo sector de mayor peso relativo en la CSS de 2016. Ninguno de los otros 19 sectores de actividad que conforman la clasificación sectorial reconocida en el espacio iberoamericano registra un peso superior a estos.

Gráfico 8. Distribución proyectos CSS bilateral según su posible alineación con los ODS. 2016. En unidades



Fuente: Reproducción de SEGIB (2018b).

Tal y como se avanzó, la progresiva diversificación en las capacidades intercambiadas a través de la CSS debería situar a la región en mejores condiciones para poder contribuir a una agenda que persigue un desarrollo más multidimensional e integral. En este sentido, desde el espacio iberoamericano también se está trabajando para construir una metodología que permita identificar la potencial alineación de la CSS con los ODS. Los avances en esta dirección han permitido, por ejemplo, la identificación de los ODS con los que preferentemente se han alienado los 680 proyectos de CSS Bilateral que Iberoamérica mantuvo en ejecución en 2016, coincidiendo con el primer año de vigencia de la Agenda 2030.

El Gráfico 8 recoge esos resultados, que se muestran acordes con la composición sectorial y por capacidades apuntada anteriormente. Más específicamente, cerca de una quinta parte del total de los proyectos (108) podría estar contribuyendo al ODS 3 sobre Salud y bienestar. Otra cuarta parte se obtendría de agregar las 83 y 71 iniciativas que, respectivamente, se alinearon con los ODS 2 (Hambre cero) y 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas). Por su parte, otros 200 proyectos (un tercio de los restantes) pudieron alinearse con los ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico) y 9 (Industria, innovación e infraestructura), así como con el 4 (Educación de calidad), 11 (Ciudades y comunidades sosteni-

bles) y 6 (Agua potable y saneamiento). El último 23% se explica por los casi 140 proyectos de CSS que, con propósitos diferenciados, podrían estar alineándose con los otros 10 ODS (SEGIB, 2018b).

Cabe añadir aquí que la experiencia en el espacio iberoamericano puso de manifiesto que un análisis basado solo en la identificación del ODS al que principalmente se puede estar contribuyendo puede resultar parcial e insuficiente para identificar una realidad mucho más rica. De hecho, y usando como base los mismos proyectos de CSS Bilateral de 2016, la metodología usada por la SEGIB permitió también identificar los ODS a los que potencialmente se podría estar también contribuyendo, aunque de manera secundaria. Así, y según se desprende de la SEGIB (2018b), se identificaron 317 proyectos de CSS Bilateral alineados a la vez con dos ODS. En la identificación de este segundo aporte, emergieron con fuerza tres objetivos, que explican el 40% del total de proyectos. Estos son el ODS 8 relativo al crecimiento y el trabajo decente; el ODS 10, orientado a la reducción de la desigualdad y el ODS 16, concebido para promover una mayor eficacia y solidez de las instituciones. Este resultado es coherente con el hecho de que se pueda incidir en el empleo y el crecimiento económico a través de múltiples proyectos de CSS con un componente principalmente sectorial; con que la desigualdad tienda a ser abordada con carácter transversal; y con que, por su naturaleza intergubernamental, la CSS dé prioridad al fortalecimiento de las instituciones y de las políticas públicas.

Quedan, sin embargo, muchos desafíos en términos de Agenda 2030. En este sentido, el hecho de que, en 2016, apenas 8 de los 27 sectores de actividad reconocidos en el espacio iberoamericano continúen explicando más del 75% del total de la CSS llevada a cabo por la región sugiere que aún queda mucho por hacer en términos de diversificación de capacidades. En concreto, aumentar el peso relativo de sectores como el de la energía, el género o el empleo —cuyos registros oscilan hoy entre el 0,6% y un máximo del 1,8%— puede ser importante para incidir a su vez en avanzar en el logro de los ODS a los que se contribuye desde un número muy pequeño de proyectos (apenas una decena), como el ODS 5 (Igualdad de género), el 7 (Energía eficiente y no contaminante) o el 12 (Producción y consumo responsables), por citar algunos.

4.5. CSS y fortalecimiento institucional

Tal y como ya se avanzó, la adopción de la Agenda del Milenio modificó las condiciones en que los países en desarrollo —y muy especialmente los latinoame-

ricanos— habían participado del sistema de cooperación internacional. La necesidad de hacer frente a su desplazamiento como receptores de AOD, así como de empezar a desempeñar un rol crecientemente dual en una CSS en renovado auge, planteó retos sin precedentes en el modo de gestionar la cooperación. En este escenario, emergió a su vez un fuerte reto institucional, al que los países respondieron impulsando nuevas estructuras de cooperación y/o adaptando las ya existentes (SEGIB, 2010).

Más específicamente, en los años precedentes a la Agenda del Milenio, América Latina vio nacer sus dos primeras agencias de cooperación: la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC, en 1987) y la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID, en 1990). Hubo que esperar al impulso de las nuevas agendas para el desarrollo para que se crearan otras cuatro: la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI, en 2002), la Agencia Presidencial de Cooperación de Colombia, la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (APC, AMEXCID y AUCI, respectivamente) —las tres nacidas de instrumentos normativos impulsados en el mismo 2011—. Sin embargo, y más allá de la fórmula institucional, el surgimiento de estas nuevas agencias suponía dedicar más y mejores recursos (financieros, técnicos y humanos, además de los institucionales) a la cooperación al desarrollo. Una apuesta compartida por otros países que —manteniendo su cooperación en los mismos marcos institucionales de años precedentes— insertaban dentro de estas estructuras específicamente destinadas a trabajar, por ejemplo, en la CSS. Este sería el caso de países como El Salvador o República Dominicana, que, desde sus respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores (MRE) y de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), impulsaron áreas específicamente dedicadas a la planificación, gestión y estrategia relativa a su CSS y Triangular.

Asimismo, la transición entre agendas y los renovados retos surgidos con esta, mostraron cómo lo institucional —lejos de la rigidez a la que suele asociarse— fue capaz de adaptarse a los nuevos cambios, reinventándose y respondiendo con cierta flexibilidad al nuevo escenario. La Tabla 4 recoge el compromiso que, desde una perspectiva institucional, han mostrado algunos países seleccionados respecto de la Agenda 2030. Así, la tabla identifica algunas de las instituciones que países como Brasil, Chile, Colombia, México y Perú han creado para abordar explícitamente la implementación, seguimiento y monitoreo de la Agenda 2030 en sus territorios, y añade el rol que en esa tarea han asumido sus agencias de cooperación. Cabe destacar aquí:

TABLA 4. Fortalecimiento institucional y rol de las agencias de cooperación frente a la Agenda 2030. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, México y Perú

	Fortalecimiento institucional y rol de la agencia de cooperación
Brasil	Brasil fue parte y sede del Grupo de Trabajo Abierto sobre los ODS (GTA-ODS), integrado por 70 países, y del que participaron representantes de distintas instituciones del Gobierno Federal. Este GTA formuló los 17 ODS y sus 169 metas. También constituyó el Grupo de Trabajo Interministerial sobre la Agenda 2030 y la Comisión Nacional para los ODS, integrado por actores gubernamentales y no gubernamentales, que impulsó el documento “Elementos orientadores de la posición brasileña”.
Chile	Chile constituyó el Consejo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030, integrado por los ministerios de Relaciones Exteriores, Economía, Desarrollo Social y Medio Ambiente. En 2015, la AGCID elaboró la Política y Estrategia de CID, diseñada para incluir el enfoque de desarrollo inclusivo y sostenible en la gestión y planificación de la agencia. En el marco de implementación de esta, ha impulsado una estrategia de cooperación multiactor. Ha sido la primera agencia de cooperación de América Latina y el Caribe acreditada por el Fondo de Adaptación al Cambio Climático de Naciones Unidas, por lo que desde 2017 accede a recursos para impulsar proyectos de cooperación que fomenten la resiliencia frente al cambio climático.
Colombia	Formó parte del grupo de expertos del Panel de Alto Nivel, importante mecanismo de consulta global para la definición de los ODS. Actualmente, es miembro de la Comisión intersectorial de los ODS. Fue pionera en establecer una estructura institucional: la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Alistamiento y la Efectiva Implementación de la Agenda 2030. Entre las responsabilidades de la APC está apalancar los recursos de la CID en materia de ODS; la implementación de los ODS en territorios conforme al ODS 17 (Cooperación Col-Col); y la documentación de buenas prácticas de desarrollo local sostenible que guarden relación con la Agenda 2030 (Saber Hacer Colombia).
México	En 2016, fue el primer país de la región en presentar su revisión anual voluntaria. En 2017, estableció el Consejo Nacional de la Agenda 2030. Se constituyeron también: un grupo de trabajo para el seguimiento legislativo de los ODS; una comisión de la Conferencia Nacional de Gobernadores; y un Comité Técnico Especializado de los ODS (CTEODS). La AMEXCID tiene las funciones de colaborar con los mecanismos y acciones de coordinación interinstitucional; alinear la cooperación y sus estrategias con la Agenda 2030 e incentivar mecanismos de cooperación multiactor. Además, ha sido designada por la oficina de la presidencia como Unidad del Estado coordinadora del ODS 17.
Perú	Seguimiento de la Agenda 2030 desde tres niveles complementarios: el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), que desarrolla el sistema de monitoreo y seguimiento; el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN); y la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, que integra Estado y sociedad civil. Definió dos mecanismos para su implementación: la construcción de una visión concertada de futuro y la actualización de los planes y políticas sectoriales. Creó el movimiento Perú por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (PODS), para difundir la agenda y buscar acciones de apoyo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Cervantes *et al.* (2018).

a) El impulso a estructuras interinstitucionales e incluso multiactor en Brasil (Grupo de Trabajo Interministerial sobre la Agenda 2030 y la Comisión Nacional para los ODS), Chile (Consejo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030), Colombia (Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Alisamiento y la Efectiva Implementación de la Agenda 2030), México (Consejo Nacional de la Agenda 2030) y Perú (Movimiento Perú por los Objetivos de Desarrollo Sostenible, PODS), por nombrar algunos.

La asunción de tareas y responsabilidades concretas por parte de las distintas agencias de cooperación, para con ello contribuir a implementar los ODS y la Agenda 2030. Ejemplo de ello serían la elaboración de una Política y una Estrategia de CID —diseñada para incluir un enfoque de desarrollo inclusivo y sostenible en la gestión y planificación de la AGCID— o las responsabilidades asumidas en Colombia y México por APC y AMEXCID, no solo para garantizar la alineación de la cooperación con los ODS, sino también para implementar el ODS 17 (Alianzas para lograr los objetivos), entre otros.

b) Por último, cabe señalar que el hecho de que las instituciones públicas de los países de la región cuenten con estructuras más fuertes y preparadas para hacer frente a los retos y desafíos que plantea la Agenda 2030 tiene, sin duda, que ver con la voluntad política que los distintos gobiernos han mostrado frente a ello. Pero, en el caso específico de los países que a su vez son miembros del espacio iberoamericano, puede detectarse un “círculo virtuoso” en el que esos mandatos políticos han fortalecido a sus países y han retroalimentado ese fortalecimiento dentro del propio espacio, al impulsar, también por mandato político, herramientas como el Informe de la CSS en Iberoamérica o el PIFCSS, ambas clave en ese proceso de mejora de las capacidades institucionales de los países ante la Agenda 2030.

En efecto, lo que ha sucedido en esos espacios y el modo en que han trabajado en él, participando de ejercicios de CSS en sí mismos, han facilitado que hoy la región haya visto fortalecidas, entre otras, sus capacidades para generar y defender posiciones de bloque en la escena internacional de la cooperación al desarrollo, registrar y analizar la CSS y Triangular de la que participan, e incluso intercambiar de manera creciente experiencias específicamente orientadas a su fortalecimiento institucional. En el último caso, por ejemplo, y como línea de trabajo del PIFCSS, se creó un Mecanismo Estructurado de intercambio de Experiencias de CSS (MECSS), que facilita este fortalecimiento. Solo en 2017, se registraron más de una docena de intercambios. Que Guatemala y Uruguay intercambiaran sus experiencias en relación con

“los mecanismos de gestión y sistemas de información de la CSS y Triangular”, o que República Dominicana y Colombia hicieran lo propio “en materia de Sistematización de Buenas Prácticas y Construcción de Catálogo de Ofertas” es solo un ejemplo de ello.

5. Retos y desafíos

El impulso a la Agenda del Milenio y la transición hacia la vigencia de la nueva Agenda 2030 ha supuesto un tiempo de profundas transformaciones para el sistema internacional de cooperación al desarrollo, pero también para una de sus modalidades reemergentes, como son la CSS y Triangular. En este sentido, la experiencia iberoamericana parece sugerir que hoy estamos ante más y mejor CSS y Triangular que hace solo una década. Una cooperación que aborda la Agenda 2030 de un modo más diversificado en términos de sectores o áreas temáticas, e incluso en términos de países y actores participantes. Una cooperación con una mayor fortaleza institucional, propiciada en buena medida por ella misma, es decir, la CSS que apunta a fortalecer las capacidades de los países en hacer CSS, y estando más alineados con los ODS. La positiva valoración de lo sucedido no excluye, sin embargo, nuevos retos y desafíos.

En este sentido, el análisis en torno a los ODS con los que se alinea la CSS de la región sugiere que es necesario ampliar su contribución a algunos objetivos en los que el potencial de impacto resultaba claramente insuficiente, por ejemplo, los ODS 5 (Igualdad de género), 7 (Energía eficiente y no contaminante) o 12 (Producción y consumo responsable). Asimismo, cuando se toma en cuenta que el análisis realizado se limita a una CSS y Triangular entendida preferentemente desde sus dimensiones técnica y política, y con un carácter netamente gubernamental, emanan entonces algunas evidentes ausencias. Así, se podría decir que el mejor posicionamiento regional frente a la Agenda 2030 seguramente requerirá también abordar otras dimensiones de la CSS y Triangular, como la económica; o en lo referido a la participación que en esta puedan tener otros actores, como aquellos públicos pero no de los gobiernos como son las universidades, actores de la sociedad civil o el sector privado.

A su vez, el dinamismo de este tipo de cooperación continuará demandando respuestas innovadoras en términos de diseño institucional de las entidades responsables de la cooperación al desarrollo en la región, tanto nacionales como de los organismos regionales. Como ha quedado claro, el demostrado incremento y

diversificación de temáticas, actores e instrumentos de cooperación existentes somete a unos requerimientos de calidad y profesionalidad en el diseño y gestión de políticas públicas —y, por supuesto, de la formación de los recursos humanos capaces de llevarlos adelante— que es y será extremadamente exigente. En este sentido, auguramos un panorama en el mediano plazo de cambio relativamente permanente, de adaptación, de búsqueda, de ensayo y error en la materia de diseño institucional y gobernanza de la cooperación en la región.

Sea como sea, en menos de veinte años, Iberoamérica y su CSS han mostrado una gran capacidad de renovación y reinención para adaptarse a los retos que imponen las agendas para el desarrollo. En solo una década se avanzó mucho en la creación de las condiciones y se acumuló potencial para avanzar hacia un desarrollo que se fijó como meta en 2030 “no dejar a nadie atrás”. Sería un grave error pensar que queda mucho tiempo. No es verdad, pero manteniendo una firme voluntad política y trabajando y cooperando en colectivo, puede ser un tiempo suficiente. Ojalá sea así.

Referencias bibliográficas

ALIANZA GLOBAL PARA LA COOPERACIÓN EFICAZ AL DESARROLLO (AGCED) (2014): *Comunicado de la Reunión de Alto Nivel de México*, Ciudad de México, 16 de abril.

— (2016): *Documento final de Nairobi*, Nairobi, 1 de diciembre.

CERVANTES, CAMACHO y NARVÁEZ (2018): *Estudio comparativo de 16 Agencias de Cooperación Internacional para el Desarrollo: Insumos para su análisis y reflexiones*, Ciudad de México, AMEXCID, BMZ y GIZ. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/474927/Estudio_Compartivo_Agencias_de_Cooperaci_n-comprimido.pdf.

CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO (2015): *Agenda de Acción de Addis Abeba*, Addis Abeba, 17 de agosto.

MALACALZA, B. (2018): *Más allá de la Renta. Perspectivas renovadas y propuestas tentativas para la cooperación internacional al desarrollo con Iberoamérica en un mundo en cambio*, Madrid, SEGIB.

NACIONES UNIDAS (2015): *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015*, Nueva York, Naciones Unidas.

SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (SEGIB) (2010): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010*, Madrid, SEGIB.

- (2011): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011*, Madrid, SEGIB.
- (2012): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012*, Madrid, SEGIB.
- (2014): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014*, Madrid, SEGIB.
- (2015): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015*, Madrid, SEGIB.
- (2016): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2016*, Madrid, SEGIB.
- (2017): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2017*, Madrid, SEGIB.
- (2018a): *Una década de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Madrid, SEGIB y Turner.
- (2018b): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2018*, Madrid, SEGIB.
- (2019): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2019*, Madrid, SEGIB.
- XALMA, C. (2013a): “El renovado auge de la Cooperación Sur-Sur. La experiencia Iberoamericana”, *Integración y Comercio*, n° 36 (enero-junio), Buenos Aires, BID, pp. 33-46.
- (2013b): *Generando indicadores para la Cooperación Sur-Sur. Una mirada al trabajo realizado desde el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur*, Documento de trabajo, n° 4, Montevideo, PIFCSS.

Relación de autoras y autores

Isabel Álvarez

Profesora Titular —acreditada a Catedrática— de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid, directora del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), y Coordinadora del Máster interuniversitario en Economía y Gestión de la Innovación (MEGIN) en la misma universidad. Doctora en Economía por la Universidad Autónoma de Madrid y Máster en Ciencia, Tecnología y Sociedad por la *European Science, Society and Technology Association*. Las empresas internacionales, la innovación y el desarrollo son sus principales temas de investigación. Es autora de más de 50 artículos en revistas internacionales, y de libros y capítulos de libros, y ha dirigido y participado en numerosos proyectos de investigación de ámbito nacional e internacional. Ha sido Associated Researcher en el Weatherhead Center for International Affairs en la Universidad de Harvard y Visiting Scholar en la Universidad de Rutgers (Nueva Jersey, Estados Unidos).

Carmen Castiella

Licenciada en Derecho Económico por la Universidad de Deusto, cuenta con un Máster en Comunidades Europeas y Derechos Humanos por la Universidad Pontificia de Salamanca, un Máster en International Business Law por el Instituto de Empresa y un diploma del Programa de Liderazgo para la Gestión Pública del IESE. Diplomática de carrera desde junio de 2000, ha estado destinada en las embajadas de España en Guatemala y en Francia, así como en la Representación Permanente ante Naciones Unidas. También ha ocupado puestos de distinta responsabilidad en la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores, en el Departamento de Política Internacional y Seguridad de Presidencia del Go-

bierno, y en la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) como jefa del Departamento de Cooperación con Centroamérica, México y el Caribe, y como directora de Cooperación con América Latina y el Caribe desde agosto de 2017.

Yury Castillo

Investigadora asociada al ICEI y miembro del Grupo de investigación Modelos Regionales de Competitividad avalado por la Universidad del Cauca y del Centro Regional de Productividad e Innovación del Cauca (CREPIC). Estudiante del doctorado en el programa de Economía y Gestión de la Innovación (DEGIN) en la Universidad Complutense de Madrid, ha cursado el Máster interuniversitario MEGIN en Economía y Gestión de la Innovación, y el Magister en Estudios interdisciplinarios de la Universidad del Cauca. Formuladora y gestora de proyectos de ciencia, tecnología e innovación; ha sido investigadora en varios proyectos relacionados con la gestión de la innovación, las relaciones universidad-empresa-Estado-sociedad y la transferencia de tecnología, líneas de investigación en las que ya cuenta con publicaciones científicas.

Andrea Costafreda

Politóloga e investigadora en estudios del desarrollo y América Latina. Directora programática para América Latina y el Caribe de Oxfam Intermón. Ha trabajado como consultora e investigadora para el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, la Dirección de Relaciones Internacionales del Ayuntamiento de Barcelona y en organismos multilaterales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o IDEA Internacional. Ha sido responsable de Planificación en la Dirección General de Cooperación al Desarrollo del Gobierno de Catalunya. Como docente, ha sido profesora de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) y la Universitat Oberta de Catalunya (UOC). Actualmente, es profesora asociada del grado de Relaciones Internacionales de Blanquerna-Universitat Ramon Llull y de los másteres en Relaciones Internacionales de la UAB y del Instituto Barcelona de Estudios Internacionales. Autora de numerosas publicaciones y ponencias sobre el impacto de los procesos de democratización y las instituciones políticas en el desarrollo humano, especialmente en América Latina; y sobre los retos de la agenda internacional del desarrollo.

Hernán Cortés

Doctor en Relaciones Internacionales e Investigador Sénior en Desigualdad de Oxfam Intermón.

Tobias Jung

Director de Estrategia y Comunicación de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). Experiencia profesional de 15 años en programas de cooperación entre la Unión Europea y América Latina. Ha publicado numerosos artículos sobre eficacia y calidad del desarrollo. Ha sido responsable de la oficina de la FIIAPP en Bruselas y coordinado diferentes áreas en la sede 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

José Miguel Natera

Catedrático del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), Universidad Autónoma Metropolitana - Unidad Xochimilco. Doctor (2014, Mención Europea) y Máster (2010) en Economía y Gestión de la Innovación del programa interuniversitario MEGIN. Master of Arts in Society, Science and Technology in Europe, por la Universidad de Oslo (2010). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México, Nivel I. Coordinador de la Oficina de la Red Latinoamericana para el estudio de los Sistemas de Aprendizaje, Innovación y Construcción de Competencias (LALICS) y miembro del Equipo Coordinador de la Red latinoamericana de posgrados de Ciencia, Tecnología, Innovación en América Latina “RedPOS+CTI”. Líneas de investigación: sistemas de innovación y desarrollo económico; relación entre ciencia, tecnología e innovación en el área de la salud; y políticas de atención a problemas nacionales.

Sebastián Nieto

Jefe de la Unidad de América Latina y el Caribe del Centro de Desarrollo de la OCDE. Coordina el informe Perspectivas económicas de América Latina, escrito conjuntamente entre la OCDE, CAF, CEPAL y Unión Europea; los Estudios Multidimensionales de la OCDE sobre América Latina y las Estadísticas Tributarias

de América Latina y el Caribe. Sus investigaciones abarcan la financiación para el desarrollo, la educación y las políticas de infraestructura así como la economía política en las economías emergentes. Antes de incorporarse a la OCDE, fue economista para América Latina en el Banco Santander. Anteriormente, trabajó en el Banco de la República y en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia. Completó sus estudios de posgrado en Economía en Sciences Po París y en la Toulouse School of Economics. Es Doctor en Economía de Sciences Po París.

Marisa Ramos

Profesora Titular de Ciencia Política de la Universidad Complutense de Madrid. Experiencia de investigación en procesos de reforma política en América Latina, específicamente en temas de gobernanza y cooperación al desarrollo y en reformas judiciales. Investigadora en más de 15 proyectos financiados en convocatorias oficiales y autora de diversas publicaciones sobre reforma política, gobernanza democrática y cooperación al desarrollo en América Latina. Perfil profesional de más de 15 años como responsable de Programas al Desarrollo en el sector de Gobernanza Democrática en la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), entre 2005 y 2009, y en la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), como Coordinadora del Área de Gobernanza Democrática del Programa EUROsociAL+ (2016-2018). También ha sido Coordinadora General de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB) (2010-2015).

Lennys Rivera

Máster en Relaciones Internacionales por la FLACSO Ecuador. Licenciada en Estudios Internacionales, abogada y especialista en Política y Comercio Petrolero Internacional por la Universidad Central de Venezuela. Ha cursado estudios de posgrado en Derecho Constitucional y Ciencias Políticas en la Universidad de Salamanca, y sobre negociación y resolución de conflictos en el Instituto de Altos Estudios la Defensa Nacional (IAEDEN). Se desempeñó como directora de Integración Energética en la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE). Actualmente desarrolla su tesis en transición energética para obtener el grado de Doctora en Ciencias Políticas y de la Administración y Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid.

Martín Rivero

Graduado en Ciencia Política por la Universidad de la República de Uruguay y Máster en Desarrollo y Políticas Públicas por el Institute of Social Studies (ISS) de La Haya, Holanda. Fue director ejecutivo de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) durante la presidencia de José Mujica entre 2010 y 2015, y secretario ejecutivo del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS). Ha sido funcionario y/o consultor para diversas instituciones de cooperación y organismos internacionales como el PNUD, UNICEF e IDRC. Desde el año 2015, es el coordinador del Área de Cohesión Social y Cooperación Sur-Sur de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

Érika Ruiz

Internacionalista por El Colegio de México; Máster en Políticas Públicas por la Woodrow Wilson School of Public and International Affairs de la Universidad de Princeton; especialista en Estudios de la Integración Europea por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), y Máster en Relaciones Internacionales e Integración Europea por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Anteriormente, fungió como coordinadora de Asesores del Subsecretario de Relaciones Exteriores de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México; *sous-sherpa* de México para el Grupo de los Veinte (G-20), y alta funcionaria de México (SOM) para MIKTA. En el tercer sector, colaboró en la Fundación de BBVA Bancomer y, como académica, ha sido profesora-investigadora visitante de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y profesora-investigadora de tiempo completo del Departamento de Estudios Internacionales del ITAM. Asimismo, fue directora de *Foreign Affairs Latinoamérica*. De enero de 2019 a enero de 2020 ha sido analista en el Área de Estudios y Análisis de la Fundación Carolina en Madrid.

Claudio Salinas

Jefe de Sector en la Dirección de Cooperación para América Latina y el Caribe de la Dirección General para la Cooperación Internacional y Desarrollo (DG DEVCO) de la Comisión Europea. Es funcionario de la Comisión Europea desde 2005. Se formó en Economía en la London School of Economics and Political Science y tiene un Máster en la misma disciplina por la Universidad Católica de Lovaina.

José Antonio Sanahuja

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

Carlo Tassara

Doctor en Teoría e Investigación Social en la Università di Roma Sapienza, con más de 35 años de experiencia académica y profesional. Especialista en cooperación internacional, relaciones euro-latinoamericanas y políticas sociales de América Latina. Es profesor en la Università di Roma Sapienza y docente de posgrado en la Universidad Externado de Colombia, la Universidad de los Andes y la Pontificia Universidad Javeriana. También es o ha sido consultor de varios organismos internacionales, como la Unión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP), la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), o el Departamento para la Prosperidad Social de Colombia. Ha publicado más de 20 libros y monográficos, y casi 60 artículos académicos y capítulos de libros. Página web: <https://uniroma1.academia.edu/CarloTassara>.

Sergio Tezanos

Doctor en Economía Internacional y Desarrollo (Universidad Complutense de Madrid), licenciado en Economía (Universidad Carlos III) y experto en análisis de datos en investigación social (Universidad Complutense de Madrid). Es Profesor Titular del departamento de Economía en la Universidad de Cantabria y fue presidente (y socio fundador) de la Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES) entre 2011 y 2017, y vicepresidente del European Association of Development Research and Training Institute (EADI) entre 2014 y 2017. Su investigación se centra en el desarrollo humano (con especial interés en las taxonomías internacionales), las políticas internacionales de cooperación, las migraciones internacionales y el análisis epistemológico de los “estudios del desarrollo”. <https://unican.academia.edu/SergioTezanosVazquez>

Karen van Rompaey

Magíster en Economía Política Internacional por la Universidad de Warwick (Reino Unido). Acumula más de 15 años de experiencia profesional en el campo de la cooperación internacional y actualmente se desempeña como responsable de Gestión de Conocimiento de la AUCI.

Andrea Vignolo

Directora ejecutiva de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional. Licenciada en Psicología por la Universidad de la República (Uruguay), donde fue asistente académica del decano de la Facultad de Ciencias como responsable de Cooperación. Entre 2005 y 2010 fue asesora del Intendente de Montevideo en el área de cooperación internacional y secretaria del Consejo de Administración del Institut Pasteur de Montevideo. Fue directora de Cooperación Internacional y Proyectos del Ministerio de Educación y Cultura entre 2010 y 2015. En esos años, también se desempeñó como secretaria general de la Comisión Nacional de Uruguay para la UNESCO.

Rebecka Villanueva

Desde 2008 es profesora-investigadora a tiempo completo de Estudios Internacionales en el Instituto Mora, en la Ciudad de México. Es miembro del Sistema

Nacional de Investigadores/Conacyt, Nivel I. Sus líneas de investigación se centran en México y la Agenda 2030, México y la cooperación internacional para el desarrollo, la gobernanza global en el G-20, el nuevo multilateralismo con enfoque en la participación de la sociedad civil en la política exterior mexicana y las teorías de Relaciones Internacionales. Entre sus publicaciones internacionales destacan: *Mexico and the post-2015 Development Agenda: Contributions and Challenges*, Palgrave Macmillan (2017) y “Dilemmas of Modernity and Tradition in the Era of Transition in Mexico”, *Politics & Policy* (2019). Es coordinadora principal de la serie *Governance, Development and Social Inclusion in Latin America* para la editorial Palgrave Macmillan.

Cristina Xalma

Doctora en Economía Internacional y Desarrollo por la Universidad de Barcelona (UB), combina su actividad como investigadora con la de docente. En ambas facetas, su ámbito de especialización abarca temas relacionados con el desarrollo, la cooperación y América Latina. Desde el año 2007, es la responsable del *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* que anualmente edita la SEGIB. En este mismo ámbito, colabora activamente con el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) en la generación de instancias clave para el desarrollo del marco conceptual y metodológico en torno a la cooperación Sur-Sur y triangular.

