

39
ABRIL
2022

AMÉRICA LATINA EN EL ESCENARIO POSPANDEMIA: reactivación y financiación de la Agenda 2030

Anna Ayuso, investigadora senior del CIDOB

Este documento se basa en los debates de la sesión de Diálogos de Política Exterior, organizada por el CIDOB con el patrocinio del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España, el 16 de noviembre de 2021, titulada «Reactivación y financiación de la Agenda 2030 en América Latina en el escenario pospandemia». El documento se estructura en dos bloques: en el primero se aborda la dimensión de las necesidades de financiación de la región en el contexto de la recuperación y qué rol pueden jugar las instituciones regionales de desarrollo. En el segundo, se analiza el papel de la cooperación internacional de la UE y los estados miembros en los PRM, y cómo la pandemia ha afectado a la agenda de desarrollo en la región.

América Latina y el Caribe (ALC) han sido las regiones más golpeadas por los efectos económicos y sociales causados por la pandemia de la COVID-19. Tras el gran desafío humanitario que supuso combatir al virus atendiendo a las víctimas y conseguir la mayor inmunidad posible, llega el reto de la reactivación. La mayoría de los países de ALC venían de un periodo de bajo crecimiento anterior a la pandemia y, aunque se espera un rebrote de la economía, los impactos sociales provocados por el coronavirus no se revertirán fácilmente; algunos incluso pueden agudizarse, incrementando la desigualdad estructural en la región. Las consecuencias que pueda tener la crisis provocada por la invasión de Rusia a Ucrania generan aún más incertidumbre por el peligro de estancamiento económico combinado con inflación. Todo ello ha supuesto una revisión de las prioridades de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para una recuperación transformadora que apueste por el desarrollo sostenible con un enfoque multidimensional.

La vulnerabilidad que ha mostrado la región frente a la COVID-19 ha provocado que cobre mayor relevancia el debate sobre la cooperación con los países de renta media (PRM) y el paradigma sobre el desarrollo en transición, planteado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la Comisión Económica para el Desarrollo de América Latina (CEPAL) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) en el informe *Perspectivas económicas de América Latina 2019. Desarrollo en transición*, publicado por el Centro de Desarrollo de la OCDE antes de la pandemia. En un escenario pospandemia, la cooperación con los países de renta media debe orientarse a abordar las brechas estructurales y contribuir a la generación de bienes públicos regionales y globales incorporando distintos instrumentos de financiación que permitan movilizar recursos nacionales e internacionales, públicos y privados.

Hoy, ALC es la región más endeudada del mundo en desarrollo con el mayor peso de la deuda externa en el PIB (77,6%). Una recuperación transformadora requeriría de tasas de inversión mucho más altas que las del periodo inmediatamente anterior a la pandemia, pero en la actualidad el acceso al crédito es insuficiente para las necesidades de la región. Resulta fundamental plantear una acción concertada multilateral que permita a la región acceder a fondos para financiar las políticas de transformación económica y social necesarias para alcanzar los ODS. Los bancos regionales son un instrumento fundamental para diseñar acciones a medida de las necesidades de la región, y la Unión Europea (UE) y los países miembros pueden contribuir a través de la cofinanciación de iniciativas regionales.

1. Principales retos de la financiación de los ODS en América Latina y papel de los bancos de desarrollo regionales

En la crisis financiera de 2008, los países de América Latina (AL) venían de un periodo de crecimiento intenso y los gobiernos pudieron implementar políticas anticíclicas para paliar la situación, pero superada la fase álgida, el exceso de gasto no pudo ser revertido del todo y se redujo el espacio fiscal. A partir de 2015, al bajar la demanda y el precio de las materias primas, hubo una pérdida de ingresos fiscales por exportaciones que no pudieron ser compensados por las reformas tributarias por lo que se incrementó el déficit fiscal. Antes de que llegase la COVID-19, el bajo crecimiento estancó la reducción de la pobreza y la desigualdad en la región, generando tensiones sociales con protestas como las que se vivieron en Colombia, Ecuador o Chile. Después de la brutal caída del PIB a raíz de la pande-

mía, vino un rebote de crecimiento en la primera mitad de 2021 de aproximadamente un **6% de media**. Esta recuperación, sin embargo, ha sido desigual: varios países han retornado al PIB prepandemia, y otros han registrado un crecimiento más lento debido al menor apoyo fiscal que han tenido o porque están más expuestos a sectores sensibles a la pandemia, como el turismo en el caso de los países del Caribe. Además, la inflación, la depreciación de las monedas locales y los déficits fiscales harán que la recuperación sea más compleja.

La recuperación del mercado de trabajo se encuentra aún rezagada, con una menor participación laboral, precarización y aumento de la informalidad en la mayoría de los países (que ya era del **54,3% de media antes de la pandemia** de COVID-19), lo cual contribuye a aumentar la desigualdad y la baja productividad por una mala asignación de recursos. El Fondo Monetario Internacional (FMI) preveía volver a un crecimiento potencial de alrededor del 3% en 2022 pero, debido a la desaceleración por el enfriamiento de las economías de China y Estados Unidos, las **expectativas de crecimiento se han rebajado al 2,4%**. Por su parte, la CEPAL ha reducido las previsiones al **2,1%**, lo cual es insuficiente para revertir las pérdidas sociales que se derivaron de la pandemia, para converger hacia los niveles de ingreso

Escasez de recursos

Como se ha señalado anteriormente, la región ha quedado más endeudada tras la pandemia, aunque no se haya llegado a episodios de crisis de la deuda externa como en la década de los ochenta del siglo pasado. Esos mayores niveles de endeudamiento han deteriorado las condiciones de acceso al crédito de los países de la región. La necesidad de recuperar la sostenibilidad de la deuda es algo sobre lo cual deben trabajar los países y organismos financieros porque limitará las decisiones de los gobiernos en los próximos años.

Las actuales necesidades de financiación son imposibles de responder exclusivamente con los mecanismos financieros hoy disponibles. Además de ser la región con el mayor peso de la deuda externa en el PIB, tiene el **mayor servicio de la deuda externa en términos de exportaciones de bienes y servicios (59%)**. Las instituciones financieras internacionales, incluidos el FMI y los bancos multilaterales de desarrollo, han respondido de manera insuficiente a las necesidades de financiamiento de la región. Así, las líneas de financiación otorgadas por el FMI solo cubrieron, de promedio, entre el **23,1% y el 32,3% de las necesidades de financiamiento** de los paí-

Las iniciativas de alivio de la deuda requieren cambios en la arquitectura institucional internacional. Se necesita una mejor cooperación y diálogo para evitar caer en nuevas crisis crediticias soberanas o en una austeridad que lleve a más años de lento crecimiento económico.

por habitante de las economías avanzadas, o para cumplir con los ODS de la Agenda 2030. Alcanzar esos objetivos va a requerir una movilización de recursos financieros domésticos e internacionales y una agenda de políticas públicas comprensiva y ambiciosa para alentar la inversión e innovación privada, mejorar las capacidades de los trabajadores e incrementar las capacidades del Estado.

La pandemia ha puesto de relieve la importancia que tienen las políticas públicas para afrontar este tipo de riesgos y para la recuperación; pero la región se enfrenta a grandes retos estructurales; además, la última fase de crecimiento de ALC tuvo como consecuencia una reprimarización de muchas economías lo cual incrementó la vulnerabilidad ante fenómenos como la pandemia. La mencionada recuperación debe incorporar tres elementos que requieren un gran esfuerzo de inversión: la transición ecológica, la transición digital y la una construcción de redes de protección social para evitar la acentuación de la desigualdad y la fragmentación social. La incorporación de dichos elementos supone un ingente gasto de inversión pública y privada. Las instituciones financieras regionales deben ser un pilar importante para facilitar la financiación de las inversiones y reformas necesarias. En este sentido, a continuación, se tratarán cuatro retos a los que se enfrenta una financiación de la recuperación que ayude a superar las trampas de la pobreza y a incrementar la resiliencia a futuras crisis: solventar la escasez de recursos; mejorar la priorización y asignación de recursos; fortalecer una arquitectura financiera eficiente, y superar la debilidad institucional.

ses de la región en 2020. Los estados, pues, han tenido que recurrir al endeudamiento en el mercado privado con emisiones de bonos soberanos, de modo que la actual escalada de la inflación, con la subida de los precios de la energía, se traducirá en el incremento de las tasas de los bonos soberanos, que pueden ser inabordables para algunos países de la región.

En el ámbito multilateral, las iniciativas de alivio de la deuda requieren cambios en la arquitectura institucional internacional. Se necesita una mejor cooperación y diálogo para evitar caer en nuevas crisis crediticias soberanas o en una austeridad que lleve a más años de lento crecimiento económico. Es preciso, pues, contar con un foro multilateral para negociar las condiciones de emisión de nueva deuda y de la restructuración de deuda pública insostenible, y para hacer frente a las obligaciones contraídas con los acreedores privados, así como contar con una agencia multilateral de calificación crediticia. A la vez, la heterogeneidad de los perfiles de endeudamiento y la vulnerabilidad de la región hacen necesario delinear una estrategia de reducción de la misma que no adopte un enfoque único. Esto implica también buscar diversos y nuevos canales de financiación.

En este sentido, se debería ampliar el alcance de la **Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda**, promovida por el G20 para los países de ingresos bajos, de modo que incluya a los países vulnerables de ingreso medio y abarque a todas las partes interesadas, así como prolongarlo más allá de 2022. Asimismo, es necesario incluir a los países de ingreso medio en todas las iniciativas de alivio

y acceso a liquidez, tanto concesional como no concesional, con instrumentos de financiación innovadores. Esto debería incluir un fondo fiduciario para los países de ingreso medio, como el **Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza** (FFCLP), existente para los países de ingresos bajos, al cual se dotó de liquidez extraordinaria para hacer frente a la COVID, o el nuevo **Fondo Fiduciario para la Resiliencia y la Sostenibilidad** (FFRS) que sí incluye el posible acceso a países de renta media baja.

Los fondos oficiales no llegarán a satisfacer la necesidad de financiación, por lo que habría que movilizar recursos adicionales privados. Según la CEPAL, la inversión extranjera directa (IED) en ALC en 2020 fue la más baja de la década, lo que determinó que la participación de la IED en el PIB fuera únicamente del **2,5%**, cuando en el promedio de la década de 2010 alcanzó el **3,5%**. Además, el fenómeno inflacionario impacta en la política monetaria y las tasas de interés, lo cual afectará negativamente a la capacidad de inversión. Atraer inversiones que generen empleo y desarrollo sostenible en sectores estratégicos es, pues, fundamental para la región. Los programas de recuperación económica son una oportunidad para que los gobiernos y el sector privado trabajen conjuntamente, con el apalancamiento de las instituciones financieras regionales e internacionales mediante la financiación combinada.

Otra manera de canalizar recursos hacia la región es a través de préstamos para inversión a gobiernos locales, una vía que la CAF ha experimentado con éxito en el caso de Brasil o Argentina. Tiene la ventaja de cambiar un poco la estructura de riesgos, sobre todo cuando no tienen un respaldo soberano, como ocurre en la mayoría de los países ALC. Además, no se trata solo de crédito, sino del apoyo que acompaña a los préstamos en aspectos técnicos y del fortalecimiento institucional de gobiernos locales.

Criterios de asignación de los recursos

A medida que aumenta el ingreso per cápita, hay otras variables e indicadores que son más determinantes para definir el nivel de bienestar social, y responden a déficits estructurales de desarrollo sobre los cuales hay que incidir. Identificar esos déficits estructurales y abordarlos para atender a los retos y las transformaciones que exige la transición energética y digital es esencial para una buena asignación de los recursos en una situación de escasez de liquidez como la que afronta la región.

La recuperación sostenible en ALC requiere de infraestructuras que tengan en cuenta las tendencias globales de digitalización y que a su vez sean capaces de responder al reto medioambiental, y políticas que auspicien la innovación y un mejor encadenamiento productivo en general, pero especialmente de las pequeñas empresas que están totalmente desvinculadas de las grandes. Esto debe producirse en un marco global disruptivo donde el avance de la digitalización y el cambio climático están afectando transversalmente a todos los sectores productivos.

La transición energética va a ocurrir de manera diferente en ALC que en los países avanzados. Habrá de ajustarse a las prioridades que deben enfrentar los países latinoamericanos, considerando que tendrán un espacio más limitado para la inversión pública dado el contexto fiscal mencionado. AL tiene una matriz energética

bastante verde, con $2/3$ de la energía producida por fuentes renovables. La mayoría de las emisiones proceden del sector agrícola, que necesitará nuevas formas de producción y la incorporación de robotización y nuevas tecnologías digitales.

Otro aspecto crucial es la sostenibilidad urbana. ALC es **la zona más urbanizada del mundo**, con casi el 80% de la población viviendo en zonas urbanas. Esta realidad acarrea problemas de sostenibilidad por las emisiones de los hidrocarburos, pero también ofrece oportunidades. Un elemento clave para reducir el uso energético y las emisiones es a través de sistemas de movilidad urbana eficientes que favorezcan el desarrollo de una industria de electromovilidad que genere nuevas industrias con mayor valor añadido, nuevos empleos de más calidad y capacidad de generar conocimiento e innovación.

También la creación de un mercado digital regional genera oportunidades. La Alianza del Pacífico está impulsando ese sector con inversiones en infraestructuras de telecomunicaciones, y avances en temas regulatorios en materia de economía digital y comercio transfronterizo. También encontramos casos como la conexión de alta velocidad entre la UE y ALC con el cable submarino **ELLA-Link** del programa **BELLA**. Esas inversiones pueden contribuir a superar el modelo extractivo de explotación de los recursos naturales y minerales y generar nuevas capacidades productivas que reduzcan la vulnerabilidad de la región a los choques externos y la volatilidad de los precios de las materias primas.

Los cambios respecto a la digitalización y los retos medioambientales abren oportunidades transformadoras para la región, pero sin modificar la falta de integración productiva y de incentivos para disminuir la alta informalidad es difícil que esas oportunidades sean aprovechadas. Por ello es también necesaria una fuerte inversión en educación e investigación, en ciencia y tecnología. Pero ese trabajo no solo corresponde a los países: también debe involucrar a los organismos regionales y a otras instituciones, como las universidades y el sector productivo. Indudablemente, las bancas o las instituciones de desarrollo tienen un rol importante también y para ello deben salir de los instrumentos financieros clásicos.

Arquitectura institucional más eficiente

Existe una maraña institucional y de fondos públicos y privados, cada uno con sus estándares y criterios diferentes que hace enormemente complicado acceder a ellos. A veces se pierde eficiencia porque en lugar de aportar nuevos recursos se crean nuevas iniciativas con los mismos fondos disponibles. Existen diversos niveles de financiación que han vivido en mundos muy fragmentados; estos son: la banca multilateral, las agencias de desarrollo, y los bancos de desarrollo nacionales.

La financiación internacional se debe mirar de manera comprensiva ya que opera a diferentes niveles con diferentes instrumentos, pero de forma complementaria: los bancos multilaterales (universales y regionales) fundamentalmente trabajan con crédito soberano; las agencias de desarrollo, con donaciones a los gobiernos, y los bancos de desarrollo nacionales, con mecanismos más ágiles que ayudan al sector privado principalmente. Se está abriendo paso una visión más comprensiva que contemplar el conjunto de los

mecanismos de financiación internacional de un modo integral y no como elementos separados, pero se precisa potenciar espacios de cooperación regional que involucren a varios países y regiones.

La **Agenda de Acción de Addis Abeba** de Financiación para el Desarrollo, de Naciones Unidas, establece la necesidad de mantener el vínculo entre la agenda de desarrollo sostenible internacional y la banca nacional de desarrollo y se insiste en dar un mayor reconocimiento al papel que debe tener en las economías en desarrollo para alcanzar los ODS. La banca nacional debería orientarse a sectores estratégicos a largo plazo y con mayor riesgo, concentrándose en apoyar las transformaciones estructurales de las economías y en ayudar a la parte productiva, incluidas las pymes. Pero en un contexto de mayor inflación, aumento de las tasas de interés y poco espacio fiscal, necesita de apoyo internacional.

La banca de desarrollo a nivel regional tiene un importante papel que desplegar, reorientando sus instrumentos crediticios y de préstamos de forma coordinada con la banca nacional, con una alineación sobre los sectores en los que se desea trabajar. Tradicionalmente, los bancos de desarrollo regional han tenido unas

La banca de desarrollo a nivel regional tiene un importante papel que desplegar, reorientando sus instrumentos crediticios y de préstamos de forma coordinada con la banca nacional, con una alineación sobre los sectores en los que se desea trabajar.

estructuras muy burocráticas, con limitada capacidad de asumir riesgos e innovación en productos financieros, que tendrían que corregir. Pero para ello necesitan mayor músculo financiero que podrían obtener con el apoyo de los organismos financieros internacionales como el FMI y el BM que proporcionen más liquidez.

Respecto a los fondos de la cooperación internacional, hay buenas experiencias en instituciones de cooperación al desarrollo que han contribuido a crear mejores condiciones para los bancos e instituciones financieras en AL. Esto se refleja en la reforma de la acción exterior de la UE, que hace uso de instrumentos financieros públicos para expandir el campo de garantías para créditos destinados a inversiones. Pero, además, la OCDE señala que son muchos los países que movilizan recursos privados ofreciendo garantías. Un ejemplo de ello es la Agencia Francesa de Desarrollo, que dispone de una línea de apoyo a los bancos nacionales y subnacionales de desarrollo y ofrece financiamiento y fortalecimiento de capacidades para gestionar mejor la asistencia a pequeñas empresas. También Japón tiene un importante banco de desarrollo que opera con esquemas de garantía al crédito. Asimismo, Alemania está dando más énfasis a la financiación de inversiones relacionadas con la transición energética, y en España, el Instituto de Crédito Oficial (ICO) y la Compañía Española de Financiación al Desarrollo (COFIDES) también operan con mecanismos de garantía, por ejemplo, a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El BID es muy activo en apoyar a los bancos nacionales de desarrollo para diseñar instrumentos financieros ajustados a las características y necesidades de sectores y nichos de mercado especializados y para conseguir movilizar recursos privados. Por otra parte, la CAF también ha sido muy activa en apoyar a los bancos nacionales de desarrollo en todo el proceso de preparación de créditos verdes, y ha elaborado la **«Guía para financiamiento de Negocios Verdes – Evaluación y seguimiento. Lineamientos para instituciones financieras»**. Estos son buenos ejemplos que sirven de lección de cómo conseguir una mayor interacción sistemática de los instrumentos de cooperación internacional con los bancos regionales como el BID o la CAF y con la banca nacional de desarrollo.

Debilidad institucional

Un problema de carácter tradicional en ALC es la debilidad institucional. Ciertamente, la debilidad de las redes de protección social ha quedado en evidencia con la pandemia, y los ciudadanos están demandando un fortalecimiento de estos sistemas. Tras la crisis sanitaria, los gobiernos también tienen más demandas sociales y menos espacio político para adelantar reformas tribu-

tarias. Un factor clave al respecto es la falta de confianza en las instituciones mostrada por parte de los ciudadanos. Esto comporta dificultades para aplicar reformas importantes como las tributarias o de seguridad social. Una mayor credibilidad de las instituciones ayudaría a emprender las reformas necesarias para hacer más sostenibles los aparatos de protección social frente a una coyuntura de incertidumbre y cambios de ciclos políticos con gran polarización.

Es necesario, pues, un pacto fiscal en el que se apueste por un gasto más eficiente y efectivo, así como un pacto tributario, con acciones a corto y a largo plazo. Pero hay que tener en cuenta la secuencia de políticas públicas. Hay reformas fiscales que ayudarían a la financiación de la recuperación pero que no se pueden acometer con carácter inmediato por el descontento social y el alto costo económico. Por ejemplo, el aumento de la base tributaria mediante impuestos a personas naturales recibiría un rechazo de la ciudadanía e implicaría un esfuerzo económico para ampliar la formalización de la economía. Así, se debería comenzar por políticas antifraude y antievasión y por repensar algunos gastos tributarios ineficientes que no generan ningún valor agregado. También sería necesaria una mejor coordinación a nivel internacional con los impuestos vinculados a la digitalización. Más adelante se puede avanzar en la mejora de la progresividad de impuestos directos, sobre todo a personas de los quintiles con ingresos más altos. Igualmente, hay que buscar un equilibrio entre el corto y el largo plazo y evitar que el primero tenga efectos negativos en el segundo.

2. El rol de la cooperación internacional para la recuperación pospandemia en América Latina y el Caribe: oportunidades para la cooperación europea.

La condición de países de renta media de la mayoría de los estados ALC ha dificultado su acceso a los recursos para el desarrollo, sobre todo de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), que tienen un carácter más concesional. Los criterios de gradación entre países, establecidos por la OCDE para asignar la localización de la ayuda, no son los más adecuados ya que siguen basándose en el PIB per cápita como indicador de la elegibilidad de un país como receptor de AOD.

Así pues, en el caso de los PRM, hay que potenciar líneas de desarrollo que permitan superar las trampas de la pobreza independientemente del nivel de renta per cápita del país. Asimismo, hay que enfatizar la lucha contra la desigualdad multidimensional e incorporar los riesgos y la vulnerabilidad que padecen frente a choques externos debido a una estructura productiva demasiado primarizada y con pocos encadenamientos productivos. Como señala la CEPAL en el documento «Desarrollo en transición. Propuesta de

económica y desigualdades. El enfoque de desarrollo en transición propone una conceptualización del desarrollo como un proceso no lineal y de carácter multidimensional que atiende a las cuatro «trampas» del desarrollo de los países de renta media: crecimiento lento debido a la incapacidad de lograr mejoras en la competitividad y la productividad; baja calidad de la educación y lenta transferencia de conocimientos e ideas innovadoras; desigualdad y baja protección social, y debilidad institucional y falta de estabilidad, transparencia y buena gestión.

Este enfoque propone formas más innovadoras de cooperación internacional para el desarrollo con el fin de mejorar las capacidades nacionales, promover el crecimiento inclusivo y sostenible mediante alianzas entre países con diferentes niveles de desarrollo y fomentar el intercambio de conocimientos e innovación. Las consecuencias de la pandemia en ALC han agudizado la necesidad de reactivar los flujos de ayuda a este grupo de países. En esta sección abordaremos, en primer lugar, cuáles son las últimas iniciativas de la UE para incorporar el concepto de *desarrollo en transición* en la propia UE y cómo la pandemia ha impactado en la implementación de la Agenda 2030 en la región.

La dinámica de los procesos de crecimiento y desarrollo en los PRM pone en evidencia que hay que considerar otras medidas cuantitativas y cualitativas más allá del PIB per cápita para establecer sus niveles de desarrollo, debido a las grandes diferencias y brechas estructurales que existen.

concepto y medición para una cooperación renovada en América Latina y el Caribe», la dinámica de los procesos de crecimiento y desarrollo en los PRM pone en evidencia que hay que considerar otras medidas cuantitativas y cualitativas más allá del PIB per cápita para establecer sus niveles de desarrollo, debido a las grandes diferencias y brechas estructurales que existen.

El Quinto informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, publicado por la CEPAL con ocasión del Foro de los países de ALC sobre el desarrollo sostenible, celebrado en San José de Costa Rica del 7 al 9 de marzo de 2022, muestra una evolución de los indicadores de desempeño de la agenda 2030 con trayectorias positivas para un 40% de los indicadores analizados, pero con un 31% que avanza más lentamente de lo necesario para alcanzar las metas, y un 29% que se alejan de la meta. Estas proyecciones se basan en datos que no incorporan plenamente los efectos de la pandemia ya que no hay aún suficiente información disponible.

El nuevo enfoque de la agenda de desarrollo en transición se está tratando de introducir en el diseño de las políticas de cooperación internacional de la UE desde 2017 mediante el diálogo entre la Dirección de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión Europea, la OCDE y la CEPAL. La idea subyacente es cómo no abandonar la cooperación con países que han superado el límite de renta per cápita para ser receptores de AOD pero que enfrentan vulnerabilidades estructurales, clases medias frágiles, inestabilidad

El desarrollo en transición y la cooperación de la UE con ALC

La UE, sumando instituciones y estados miembros, continúa siendo el principal socio en materia de desarrollo de ALC, con una contribución de alrededor del 60% de la AOD destinada a la región, y un enfoque tradicional en el ámbito de la cohesión social y el apoyo a la integración regional. Sin embargo, siguiendo la política de concentración de la ayuda que se estableció en el primer Consenso europeo sobre la política de desarrollo de la Unión Europea, de diciembre de 2005, se «graduaron» varios PRM alta de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela), de forma que a partir de 2014 no recibirían AOD bilateral y solo podrían participar en programas regionales como EUROSocial+ (políticas de cohesión social), El PacCTO (programa de lucha contra el crimen organizado), COPOLAD (políticas sobre drogas) o Euroclima+, y programas del Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (ICD) abiertos a todos los países (cabe señalar que, debido al proceso de paz en Colombia y los acuerdos de 2016 entre el Gobierno y el grupo guerrillero FARC, la CE decidió que dicho país continuaría recibiendo ayuda bilateral). La graduación generó dos paradojas. Para ALC, el buen desempeño en el cumplimiento de los ODM y la reducción de la pobreza extrema a la mitad, así como el ascenso positivo de PRM bajos y medios a altos durante la primera década del siglo XXI, se tradujo en menores flujos de ayuda de su principal donante, aunque estos países aún enfrentan desigualdad estructural e inseguridad.

El Nuevo Consenso Europeo en materia de Desarrollo. Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro, de 8 junio de 2017, reconoce que es imprescindible adaptarse a las necesidades de los beneficiarios de las ayudas, en función de su nivel de ingresos y desarrollo. Esto no implica terminar con la prioridad de la asignación de AOD a los Países menos avanzados (PMA), sino más bien un cambio en la cooperación internacional con los PRM alta. La UE se encuentra actualmente en un proceso de renovación de sus instrumentos de cooperación al desarrollo con el objetivo de hacerlos más flexibles y adaptados a la Agenda 2030. Así, «Europa Global», el nuevo **Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional** (IVDCI) para el período 2021-2027, apoyará la acción exterior de la UE con un presupuesto total de 79.500 millones de euros. Si bien América Latina solo cuenta con el 3,9% de asignación de recursos de este instrumento, los programas temáticos y la asignación del 12% en fondos libres ayudarán a responder a eventuales contingencias y nuevos desafíos. Dicho instrumento también facilita la implementación de la estrategia de desarrollo en transición hacia los PRM bajo el paraguas de la Agenda 2030. Una de las consecuencias del IVDCI – Europa Global es que elimina la lógica de la graduación. Para ALC esta es una buena noticia porque permite financiar agendas de PRM e integrar los diferentes instrumentos que ya existían, abordando de forma más transversal los retos del desarrollo en transición y, a la vez, tener respuestas a medida para cada uno de los países. La mala noticia es que el presupuesto para AL se ha reducido en un 15%, aunque hay otros recursos adicionales para trabajar con las Américas a nivel global.

El principio que la Comisión Europea aplica para la definición de sus prioridades es el enfoque denominado *policy first*, marco de actuación de la cooperación europea. La lógica de este enfoque trata de alinear las prioridades geoestratégicas hacia el exterior con las propias interiores de la UE. Además, se aplica el principio de concentración geográfica, que parte de la idea de que solo se producirá impacto si se apalancan grandes sumas de dinero en un sector muy específico. Eso conlleva el peligro de marginalizar temas importantes y descartar ámbitos en los que existe un acervo común previo. Otra consecuencia de este principio es que no es coherente con el enfoque global de la Asociación estratégica birregional entre la UE y ALC, por lo que ha generado tensiones tanto al interior de la UE, como con los socios. El modelo europeo de integración, desarrollo y paz entra en tensión con agendas demasiado segmentadas sectorialmente en función de áreas geográficas diferenciadas y no encaja totalmente con la compleja interrelación entre la UE y ALC en diferentes ámbitos de políticas públicas. Sin embargo, el enfoque regional con ALC ha conseguido que el 38% de los fondos se apliquen a programas de alcance regional, lo cual es un logro porque contribuye a la cooperación y a la integración regional.

A nivel de prioridades el IVDCI marca una serie de temas con porcentajes mínimos a los que hay que atenerse para diferentes objetivos como igualdad de género, cambio climático, desarrollo humano, educación o inmigración. La programación de las acciones que se priorizarán a nivel bilateral con los países ALC se centra en cuatro ámbitos temáticos que se corresponden con el enfoque de desarrollo en transición: (1) desigualdades y cohesión social, que es un eje fundamental para los nuevos pactos sociales nece-

sarios, y pérdida de calidad de la democracia; (2) la agenda verde y la lucha contra el cambio climático; (3) la agenda digital, y (4) los ámbitos de justicia y seguridad. Este enfoque también se alinea con los resultados de la última reunión de alto nivel que congregó a las presidencias del Consejo, el Parlamento y la Comisión de la UE con los presidentes *pro tempore* de los procesos de integración en AL y el Caribe en diciembre de 2021.

Otra novedad es el «**Equipo Europa**» (*Team Europe*) que nació como respuesta a la COVID-19, aunque ambiciona ir más allá. Su finalidad es apalancar y coordinar la actuación de diferentes actores europeos entorno a prioridades conjuntas y combinar los recursos de la UE, los estados miembros y las instituciones financieras, en particular el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD). La idea fundamental es que se necesitan movilizar grandes sumas de fondos para la acción exterior de la UE que le permita competir con China o EE.UU. en pie de igualdad. La identificación de iniciativas «Equipo Europa» nacionales deben estar cofinanciadas, al menos, por dos miembros y deben tener un potencial transformador en los países beneficiarios. Por su parte, las iniciativas regionales deben ir dirigidas al menos a tres países e intentar resolver desafíos de carácter regional.

Hasta ahora, el sector predominante ha incorporado acciones relacionadas con la extensión del Pacto Verde más allá de las fronteras de la Unión Europea. Otros sectores incluyen el crecimiento sostenible y el empleo digno, la digitalización, la agricultura, el desarrollo del sector privado, la gobernanza y el agua. Estas iniciativas serán gestionadas por agencias e instituciones de financiación del desarrollo nacionales de los estados miembros —la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), la Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ), el Banco Alemán de Desarrollo (KfW), la Agencia Española para la Cooperación Internacional y el Desarrollo (AECID), la Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES), el BEI y el BERD—, haciendo uso de un amplio abanico de instrumentos (subvenciones, préstamos, garantías, asistencias técnicas, etc.), aunque la participación está abierta también a terceros países e instituciones multilaterales no europeas.

Aprendizajes de la pandemia para la cooperación internacional

Los estragos de la COVID 19 han puesto en cuestión las bondades de la hiperglobalización. Durante años se enfatizó el lado positivo de la globalización por lo que respecta al aumento del comercio internacional y las cadenas de valor agregado. Sin embargo, la crisis sanitaria nos ha enseñado que no se midieron bien los riesgos de dicha globalización. El alto coste de la pandemia en ALC obliga a tener en cuenta la gestión de los riesgos y a establecer instrumentos para atender futuras crisis, pero también para abordar el impacto de los desastres naturales que afectan a la región debido al cambio climático, particularmente a los países de América Central y el Caribe. La actual situación se ha calificado de *sindemia* porque a la pandemia se suman las dramáticas consecuencias de los desastres naturales que han tenido lugar en la región y las dificultades económicas con consecuencias sociales muy negativas. En este sentido, existe la convicción de que, si no hay inversión social no se podrá avanzar en lo económico, lo cual

comporta eliminar la idea de confrontación entre déficit fiscal y gasto público. Hay que buscar, pues, la sostenibilidad a largo plazo, pero atendiendo a las necesidades inmediatas, ya que, si no se atienden, hipotecarán el futuro.

En lo inmediato, es necesario impulsar la cooperación para conseguir la inmunidad en el plazo más corto posible y medir la efectividad de las diferentes medidas que han sido tomadas por los gobiernos pensando en la respuesta a futuras pandemias. Una de las prioridades debe ser fortalecer la investigación conjunta en el ámbito de la salud que priorice la cooperación y aumente la inversión en todo el sector. El «Equipo Europa» aportó 5.200 M€ para los sanitarios, pero también apoyó al sector privado y al público en la resiliencia económica ayudando a las micropymes, y a las personas más vulnerables en esa época. No son solo cifras, sino que también se extrajeron enseñanzas para adaptar el uso de los recursos a las circunstancias de la pandemia, trabajando conjuntamente diferentes instituciones y encontrando formas para hacer los desembolsos más rápido.

Después de dicha experiencia, en este plano de cooperación se han visto otras maneras de trabajar y de repensar los proyectos para focalizarse en las prioridades inmediatas. Pero es esencial plantear que la crisis sanitaria no se puede abordar únicamente con la donación de vacunas a los países, sino que debe incluir cooperación para el fortalecimiento de los sistemas sanitarios al efecto de favorecer a las poblaciones más vulnerables. Además, hay que ayudar a los gobiernos a completar las medidas aplicadas para preservar el empleo, la operatividad de las empresas y el acompañamiento en la recuperación, y trabajar para conseguir una red de protección social universal.

Es importante que se apoye la renovación del contrato social para evitar que sociedades, que ya estaban fracturadas antes de la crisis, caigan en el estallido social y se desestabilicen las instituciones democráticas. Es fundamental que todos los actores internacionales sean promotores de estrategias de cooperación que ayuden a recuperar la legitimidad de las instituciones. Para ello, mediante la cooperación, hay que impulsar agendas de promoción y protección social que aborden las viejas y las nuevas brechas de desigualdad incorporando a organizaciones de la sociedad civil, activistas, académicos y sector privado para que apoyen una transformación justa en un marco democrático.