



El consenso europeo sobre desarrollo: entre la Agenda 2030 y los imperativos de la Estrategia Global y de Seguridad

José Antonio Sanahuja
 Profesor de Relaciones Internacionales
 (Universidad Complutense)
 y miembro ICEI.

Desde 2002, la Comisión y el Parlamento Europeos y los Estados miembros reunidos en el Consejo alinean su visión y estrategia de desarrollo a través del Consenso Europeo sobre Desarrollo. A diferencia de otras iniciativas de la Unión Europea, en este caso se adopta la forma de una declaración política conjunta de la Comisión y el Parlamento europeos y los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, lo que no genera obligaciones jurídicas. El 19 de mayo de 2017 el Consejo de la Unión adoptó la última versión de este documento, respondiendo a la nueva Agenda 2030.

El Consenso Europeo de Desarrollo responde a un doble imperativo de consistencia interna y externa: en el plano interno trata de definir “una visión compartida y una orientación común” que contribuya a una actuación eficaz de la UE en el desarrollo internacional, que se lleva a cabo “a 29” por ser este un ámbito de competencias compartidas entre la Unión y los EEMM. El Tratado de la Unión Europea (TUE) ha establecido en este ámbito obligaciones legales—las llamadas tres “Cs”—de coordinación y complementariedad, asegurando que la actuación de la UE como tal aporta un valor añadido respecto a los EEMM, y de coherencia, para que las políticas de la UE que afecten a los países más pobres incorporen —o al menos no perjudiquen— los objetivos de lucha

contra la pobreza, desarrollo y democracia de la política de desarrollo de la UE. Pero más allá del TUE, es necesario alinear las políticas de la UE y los EEMM con las cambiantes metas internacionales de desarrollo. Por ello, el CED sería una herramienta de “europeización” y “multilateralización” de las políticas de desarrollo de los EEMM. Al margen de sus diferentes prioridades geográficas y sectoriales, el CED trataría de establecer esa “visión compartida” a partir de principios, valores y estrategias comunes, enmarcadas, a su vez, en las metas globales de desarrollo.

Esas dos lógicas pueden verse en las versiones anteriores del CED: el adoptado en 2002 trataba de alinear la política de desarrollo de la UE con los Objetivos de

Desarrollo del Milenio (ODM) de 2001. La revisión de 2005 respondía a la agenda de eficacia de la ayuda iniciada con el “Consenso de Monterrey” de 2002 sobre financiación del desarrollo y la “Declaración de París” de 2005. Como novedad, propuso mejorar la coordinación y complementariedad mediante la programación conjunta y la especialización de los EEMM en los sectores y países donde tuvieran ventajas comparativas, a través de un acuerdo sobre división del trabajo. Distintas evaluaciones posteriores señalan que el Consenso ha impulsado una cooperación europea más coordinada y eficaz.

Debe aclararse que el CED no define prioridades o criterios de elegibilidad y/o de asignación de la

ayuda ni los objetivos concretos, instrumentos o programas que la canalizan, sea para los EEMM –definidos en su respectiva acción exterior– o los que son propios de la política de cooperación de la UE como tal. Estos últimos se establecen a través de: a) el Marco Financiero Plurianual (MFP) 2014-2020 en vigor y el presupuesto anual; b) los reglamentos de los instrumentos financieros de la acción exterior, incluyendo el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD); y c) el *Programa para el Cambio*, a aplicar en ese periodo. La principal novedad de ha sido el principio de “diferenciación” entre países de renta baja y de renta media, por el que muchos de estos últimos fueron “graduados” como receptores de ayuda europea bilateral, para concentrar ésta en los países más pobres y en la reducción de la pobreza extrema.

Con ello, la UE pretendía enfocar su acción más claramente hacia los ODM, y parecía asumir que la agenda de desarrollo post-2015 sería una reedición de los ODM, centrada en los países más pobres y en la pobreza extrema, a través de una estrategia tradicional de cooperación Norte-Sur. Sin embargo, no ha sido así. Ante los cambios en la geografía de la pobreza y la desigualdad, la Agenda 2030 establece metas más amplias y transformadoras, de carácter universal, asumiendo que el desarrollo no es ya una agenda limitada a países pobres y la pobreza extrema. Con ello, tanto el CED entonces vigente como las prioridades de la cooperación europea quedaban desactualizadas y necesitadas de una amplia revisión.

Adaptar la cooperación de la Unión Europea

La aprobación del nuevo CED en mayo de 2017 responde a la

necesidad de adaptar la cooperación de la UE y de los EEMM a la Agenda 2030. Además, se identifican otros desafíos externos: la necesidad de mayor resiliencia de los grupos más vulnerables y los Estados frágiles, ante un escenario global –y en particular en la vecindad de la UE– de conflictos,

El nuevo consenso europeo sobre desarrollo se orienta de manera rotunda hacia la Agenda 2030 en sus cuatro dimensiones: personas, planeta, prosperidad, y paz y buen gobierno, reafirmando su carácter transformador, universal e indivisible.

fallos de gobernanza y crecientes flujos de migrantes y refugiados; la mayor presión sobre los bienes públicos internacionales; y la creciente presencia de nuevos actores de desarrollo, y en particular el sector privado. De nuevo, surgen necesidades de consistencia interna, como la alineación de la política de desarrollo con la acción exterior de la UE, que se redefine mediante la adopción, en 2016, de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea (EGS).

El Consenso Europeo de Desarrollo reconoce la centralidad de la erradicación de la pobreza, el carácter transversal del desarrollo sostenible y la necesidad de orientar el comercio y la inversión hacia un crecimiento inclusivo y sostenible, capaz de generar empleos dignos, especialmente para los jóvenes

El nuevo CED se orienta de manera rotunda hacia la Agenda 2030 en sus cuatro dimensiones: personas, planeta, prosperidad y paz

y buen gobierno, reafirmando su carácter transformador, universal e indivisible. Reconoce la centralidad de la erradicación de la pobreza, el carácter transversal del desarrollo sostenible y la necesidad de orientar el comercio y la inversión hacia un crecimiento inclusivo y sostenible, capaz de generar empleos

dignos, especialmente para los jóvenes. En tres aspectos la UE quiere asumir un papel más avanzado: asegurando una acción más coordinada y eficaz; adoptando un enfoque de derechos; y en su dimensión política, la que representa el ODS 16 sobre paz, seguridad y gobernanza, afirmando que la democracia es un “requisito imprescindible” para el desarrollo sostenible.

Hay varios ámbitos, sin embargo, en los que el nuevo CED presenta visibles lagunas, riesgos y contradicciones, que ponen en

cuestión su orientación de desarrollo: en primer lugar, en la búsqueda de coherencia y de sinergias con una EGS que percibe la

política de desarrollo como un medio más para lograr objetivos e intereses de la acción exterior, como la búsqueda de mayor resiliencia en los países en desarrollo y en la vecindad de la UE. La tensión entre el desarrollo a largo plazo y los imperativos de corto plazo de la política exterior de la UE, según la EGS, emerge con claridad en torno a las políticas migratorias. En su resolución sobre el CED de febrero de 2017, el Parlamento Europeo se ha pronunciado en contra de que la

en el Consejo algunos EEMM exigieron un endurecimiento del mismo para asegurar que la ayuda europea respalde la estrategia de externalización del control migratorio que la UE promueve abiertamente desde la crisis de refugiados de 2015. En ese sentido, más que la tradicional coherencia de políticas para el desarrollo (CPD), la EGS plantea una nueva lógica de coherencia de la acción exterior orientada a objetivos de seguridad, que se puede superponer a la anterior.

permiten el desvío de fondos de cooperación a otras prioridades estratégicas y de seguridad. A largo plazo, ante el imperativo de movilizar más recursos, se propone hacer mayor uso de instrumentos de financiación combinada (*blending*) y de asociaciones público-privadas en el marco del Plan de Inversiones Exteriores propuesto por la Comisión en 2016. Además de responder a prioridades de la Agenda 2030, este ha de reflejar los intereses económicos y empresariales de la propia UE, que no siempre

pueden coincidir. El Parlamento Europeo ha reclamado que estas modalidades de cooperación respondan a criterios de asignación de la ayuda basados en prioridades de desarrollo y que se aseguren los estándares sociales y ambientales necesarios y sean congruentes con el respeto de los derechos humanos.

Finalmente, el CED busca un "compromiso innovador" con los países de renta media,



cooperación de la UE se subordine a objetivos de política exterior en materia de seguridad o migraciones. Aunque se pretende que el desarrollo aborde las "causas profundas" de los flujos de salida de refugiados y migrantes, también se pretende utilizar la ayuda como instrumento de control migratorio y para asegurar acuerdos de readmisión, como ya está haciendo en África el "nuevo marco de asociación" de junio de 2016. En particular, en la aprobación del CED

En segundo lugar, el CED incorpora las contradicciones entre la agenda de crecimiento económico y de desarrollo sostenible de la Agenda 2030, añadiendo, además, un acento europeo. Como instrumentos financieros innovadores se propone, en primer lugar, un mayor uso de los fondos fiduciarios, como el acordado en la Cumbre UE-África de La Valeta o el establecido para la crisis de refugiados sirios en Turquía, que se suponen más flexibles, pero que también

con "enfoques a medida" para atender a la diversidad de agendas de desarrollo que estos plantean. Sin embargo, el texto es muy ambiguo respecto al contenido de esa relación, a cuestiones como su "graduación" o la actuación de la UE ante la cooperación Sur-Sur y triangular. Como en el pasado, hay un compromiso genérico a favor de esas modalidades de cooperación, pero no se detalla qué instrumentos y prioridades han de materializarlo. **TEMAS**