

ESTUDIOS

Gobernanza democrática en la nueva política de cooperación al desarrollo sostenible de la Unión Europea

Fernando de la Cruz Prego¹, Iosu Iribarren López²

Resumen: En las últimas décadas la Unión Europea (UE) ha sufrido notables transformaciones que han afectado a su política exterior y por extensión a su política de cooperación al desarrollo. El nuevo enfoque de la Unión Europea implica importantes cambios, entre otros, en la sectorialización de su ayuda exterior. Este artículo analiza los efectos, tanto cuantitativos como cualitativos, que estos cambios pueden tener en el sector de la gobernanza democrática. Los resultados muestran que no se han producido cambios sustanciales, salvo por un enfoque reforzado de este tipo de programas en el ámbito bilateral y en que su dimensión más instrumental ("calidad institucional"), que se concentra en los programas de ayuda financiera. La evolución de un incierto contexto internacional y la definición de las nuevas prioridades presupuestarias de la Unión en el año 2024 serán los factores determinantes que consoliden, o no, estas dinámicas.

Palabras clave: *Unión Europea, Gobernanza democrática, América Latina, desarrollo sostenible.*

Fecha de recepción: 1 de noviembre de 2022.

Fecha de admisión definitiva: 27 de diciembre de 2022.

¹ Universidad Complutense de Madrid, <https://orcid.org/0000-0003-1387-1828>, ferdelac@ucm.es.

² Consultor internacional, <https://orcid.org/0000-0001-7425-1791>, iosu.iribarre@gmail.com.

Democratic governance in the European Union's new sustainable development cooperation policy

Abstract: In recent decades, the European Union (EU) has undergone significant transformations that have affected its foreign policy and, by extension, its development cooperation policy. The new approach of the European Union implies important changes, among others, in the sectoralization of its foreign aid. This article analyzes the effects, both quantitative and qualitative, that these changes may have on the democratic governance sector. The results show that there have been no substantial changes, except for a reinforced focus of this type of program at the bilateral level and its more instrumental dimension ("institutional quality"), which is concentrated in financial aid programs. The evolution of an uncertain international context and the definition of the Union's new budgetary priorities in 2024 will be the determining factors that will consolidate, or not, these dynamics.

Keywords: *European Union, democratic governance, Latin America, sustainable development.*

La gouvernance démocratique dans la nouvelle politique de coopération au développement durable de l'Union européenne

Résumé: Au cours des dernières décennies, l'Union européenne (UE) a connu des transformations importantes qui ont affecté sa politique étrangère et, par extension, sa politique de coopération au développement. La nouvelle approche de l'UE implique des changements importants, entre autres, dans la sectorisation de son aide extérieure. Cet article analyse les effets, tant quantitatifs que qualitatifs, que ces changements peuvent avoir sur le secteur de la gouvernance démocratique. Les résultats montrent qu'aucun changement substantiel n'a eu lieu, à l'exception d'un renforcement de ce type de programme au niveau bilatéral et de sa dimension plus instrumentale ("qualité institutionnelle"), qui se concentre dans les programmes d'aide financière. L'évolution d'un contexte international incertain et la définition des nouvelles priorités budgétaires de l'UE en 2024 seront les facteurs déterminants qui consolideront, ou non, cette dynamique.

Mots clé: *Union européenne, gouvernance démocratique, Amérique latine, développement durable.*

I. Introducción

Desde la crisis financiera que se inició en el año 2008, la Unión Europea viene acometiendo diversas transformaciones en su estructura institucional y normativa que, entre otras cuestiones, se han traducido en mayores niveles de integración en diversas áreas estratégicas. Las recientes crisis del COVID-19 y del conflicto entre Rusia y Ucrania han acelerado este proceso en ámbitos tan relevantes como la energía, la seguridad y las políticas fiscales y productivas. Buena parte de

estas transformaciones convergen en torno a la idea de potenciar la “autonomía estratégica” de la Unión.

Así, Bruselas se encuentra en un momento de redefinición de su política exterior, tratando de responder, primero, a los desafíos de un entorno internacional más inestable e incierto, y segundo, a una toma de conciencia de la necesidad de un papel de la Unión Europea más relevante, maduro, y hasta cierto punto, realista (Sanahuja 2022). Este nuevo enfoque de la política exterior europea está teniendo ya profundas implicaciones en su rama de cooperación internacional.

Primero, el nuevo enfoque de política exterior centrado en la autonomía estratégica implica una redefinición del tipo de relaciones que la UE espera establecer con sus países socios, unas relaciones más orientadas a los intereses de la Unión, frente al tradicional enfoque vertical (donante–receptor). Y segundo, la sectorialización de las asignaciones financieras siguiendo los criterios prioritarios de la Unión, esto es, centrados en la transformación verde y la digitalización de la economía. Ambas cuestiones tienen importantes implicaciones, cuantitativas y cualitativas, en el resto de los sectores y áreas que han caracterizado a la cooperación europea. Uno de estos sectores es el de la gobernabilidad democrática, tradicional seña de identidad de la cooperación europea.

El objetivo de este artículo es profundizar en las implicaciones que estos cambios pueden tener tanto en términos cualitativos, nuevo enfoque de la “gobernabilidad democrática”, como cuantitativos, en relación con las posibles modificaciones en los montos asignados a este rubro. En última instancia, se tratará de valorar si esta es una estrategia adecuada en el actual entorno de repliegue de la gobernanza global y de crecientes tensiones geoestratégicas tanto en el exterior como adentro de la propia Unión.

Para ello, el artículo se estructura en cuatro secciones. Primero, se realizará una breve revisión de la evolución conceptual de la relación entre gobernabilidad democrática y desarrollo. Segundo, una descripción de las transformaciones de la UE en los últimos veinte años como resultado de las múltiples crisis que enfrenta el mundo y la propia UE. Tercero, un análisis de los presupuestos y de los principales documentos estratégicos en materia de cooperación al desarrollo de la Unión y los potenciales cambios asociados al sector de gobernabilidad democrática. Finalmente, el artículo cierra con un condensado de conclusiones y reflexiones en torno a las implicaciones del nuevo enfoque europeo.

2. Gobernabilidad democrática y desarrollo: una relación compleja

La relación entre democracia y desarrollo, en un sentido causal u otro, ha sido un tema de intenso debate desde hace décadas. Desde la tesis de Lipset (1959) que identifica el crecimiento económico como un determinante clave en la adopción de regímenes democráticos hasta sus detractores como O'Donnell (1973), Huntington (1991), Perzeworski (1994) que entendían que había determinantes de mayor calado para explicar las distintas olas democráticas, la discusión ha sido intensa sin llegar a consensos concluyentes. En cuanto a la relación inversa, es decir, al efecto de la democracia en el crecimiento económico, el metaanálisis de Docucigopulos (2008) mostraba que no existía un vínculo directo a nivel empírico, pero sí importantes efectos indirectos mediante la mejora del capital humano, la estabilidad política, mayores niveles de libertad económica y menores niveles de inflación.

En definitiva, existen escasas evidencias concluyentes sobre una relación positiva entre democracia y desarrollo económico. No obstante, en las últimas décadas se ha desarrollado un amplio cuerpo de literatura que ha permitido justificar este vínculo. Fundamentalmente dos ramas han sido las responsables de promover esta interpretación, especialmente vinculadas al ámbito de la cooperación al desarrollo (Ramos, 2022). Por un lado, el enfoque normativo de Amartya Sen del desarrollo humano, que argumenta a través de una reflexión filosófico-política, la necesidad de incorporar la democracia como dimensión constitutiva del desarrollo. Con este enfoque de "ampliación de las libertades", la democracia deja de ser un instrumento, o determinante, de la promoción del desarrollo para convertirse en parte constitutiva de este (Sen, 2000).

Por otro lado, encontramos el enfoque neo-institucionalista del desarrollo económico, cuya tesis principal es que la calidad de las instituciones es el determinante clave para entender la prosperidad de las naciones en el largo plazo. Así, autores como North (1990), que centró sus estudios en el papel determinante de la defensa de los derechos de propiedad, o Acemoglu *et al* (2005), que se centran en los entornos institucionales que promueven la innovación y la inclusividad como ejes clave del desarrollo económico, han desarrollado todo un campo de investigación en torno a la institucionalidad, entendida en un sentido amplio, como el determinante de largo plazo del desarrollo económico (Alonso y Gracimartín, 2008).

Estas tesis tuvieron a su vez su correlato en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Primero, como resultado del relativo fracaso económico de las políticas de ajuste y reforma estructural implementadas a lo largo de los años 80s y 90s. Según los

organismos internacionales esto se debió a la débil institucionalidad de los países en desarrollo y no a las políticas liberales en sí, lo que allanó el camino para las llamadas *reformas de segunda generación* (Stiglitz 1998). Y segundo, las tesis de los organismos internacionales fueron inicialmente avaladas por una batería de estudios sobre la relación entre crecimiento y ayuda, que sostenían que la ayuda contribuía al crecimiento en función de la calidad de las políticas y las instituciones que la gestionaban (Burnside y Dollar, 2000). Posteriormente, estos estudios fueron parcialmente desmontados (Doucouliagos & Paldam, 2009), pero sirvieron como sustento de las reformas de segunda generación y de la posterior Declaración de París de 2005 sobre la eficacia de la ayuda (Tezanos 2010)³.

Fue a partir de este enfoque centrado en la calidad institucional y en las reformas de segunda generación, que el Banco Mundial (Kauffmann *et al* 2005) desarrolló su famoso índice “World Governance Indicators”, orientado a identificar los niveles de calidad institucional a nivel internacional. Este índice desplaza el foco de los elementos formales de la institucionalidad democrática hacia los aspectos operativos, es decir, establece indicadores que permitan valorar la capacidad de las instituciones de alcanzar sus objetivos de desarrollo. Algunos de ellos conectan con elementos clave de las instituciones democráticas, como por ejemplo el indicador “Voice and accountability” (voz y rendición de cuentas) o “rule of law” (el imperio de la ley), pero otros no, como “government effectiveness” (eficacia gubernamental) o “regulatory quality” (calidad de la regulación).

Es a partir de aquí que se produce un giro en el enfoque de los programas de ayuda internacional, transitando de apoyos directos a la promoción de elecciones libres, separación de poderes e instituciones que respeten los derechos humanos y las mecánicas democráticas, a programas más enfocados al componente instrumental de la institucionalidad en la búsqueda del crecimiento económico. Si bien muchos de los programas puramente “democráticos” se mantuvieron y otros tantos programas de “calidad institucional” mantenían el espíritu democrático, lo cierto es que el grueso de los recursos se reorientó hacia la promoción de instituciones y políticas procrecimiento económico. Esta filosofía de la “governabilidad democrática” ha llegado a permear hasta la propia definición del ODS 16, que carece de una referencia directa al régimen democrático, pero sí a la calidad institucional.

Por último, hay que señalar que, históricamente, han sido tanto Estados Unidos como la Unión Europea y sus Estados miembros, los principales promotores de los

³ Para una discusión en detalle sobre la relación entre crecimiento económico y ayuda internacional y sus diferentes fases, ver (Tezanos, 2010).

programas y ayudas orientadas a la promoción global de la democracia en sus diferentes formatos. En el caso norteamericano, estas acciones se han enmarcado tradicionalmente en una agenda exterior más amplia e interconectada (Sanahuja, 1996; Carothers *et al* 2007). En el caso europeo, hay que señalar su histórico compromiso con la promoción democrática y de los derechos humanos, tanto desde las instituciones comunitarias como desde sus Estados miembros. A estos programas clásicos se les sumó el apoyo a los procesos de pacificación, así como las cláusulas democráticas en la negociación de los acuerdos de asociación (Ramos, 2022).

En definitiva, los programas de cooperación orientados a la promoción de la democracia han evolucionado desde un enfoque conceptual clásico de la democracia a un enfoque ampliado, hasta cierto punto instrumental, como el de la gobernabilidad democrática, que permite, por un lado, abarcar mayores dimensiones de la “institucionalidad”, a la vez que, por otro lado, vincularlo a procesos de desarrollo más amplios (desarrollo humano). Así, los principales promotores de estas actuaciones, Estados Unidos y la Unión Europea, han ido también evolucionado en su aproximación e implementación de estos programas de promoción de la gobernabilidad democrática. A continuación, se abordará el planteamiento actual de la Unión Europea al respecto y a la luz de las profundas transformaciones que se están viviendo en el mundo y en el seno de su organización y acción exterior.

3. El mundo ha cambiado: crisis y transformaciones en la UE

En el apartado anterior se ha visto cómo los programas de cooperación vinculados al ámbito de la democracia han evolucionado a lo largo del tiempo, y que estos son hijos de su tiempo y de las conceptualizaciones asociadas (de la democracia a la gobernabilidad democrática). Por tanto, para entender los nuevos programas de cooperación de la Unión Europea en el ámbito de la gobernabilidad democrática será necesario entender el momento histórico en el que se están concibiendo y serán ejecutados.

Desde inicios de siglo, el mundo y las dinámicas intergubernamentales internacionales han sufrido importantes cambios, que han tenido su impacto en la UE y en la forma en que esta ha respondido a esos cambios. En esencia, se identifican cuatro momentos críticos clave: i) la crisis financiera de 2008, ii) la pandemia del COVID a partir de 2019, iii) el reciente conflicto Ucrania-Rusia, y iv) la crisis climática, que se extiende y agrava en el tiempo hasta nuestros días. Sin entrar en jerarquías y conexiones entre estas crisis, a continuación, se abordarán estas cuatro crisis de forma entrelazada para facilitar la exposición narrativa.

El primer reto que enfrentaron las instituciones europeas tiene su génesis en la crisis financiera estadounidense, que de forma paulatina alcanzó a los países europeos y particularmente a los países del sur de Europa. La situación crítica de las finanzas públicas en países como Grecia, Portugal, España, Italia e Irlanda acabó amenazando la estabilidad monetaria del conjunto de la zona euro y de la totalidad de las estructuras de la institucionalidad europea. Como respuesta a estas vulnerabilidades, se sucedieron las maratónicas reuniones del Banco Central Europeo (BCE), el Consejo Europeo, la Comisión Europea y el Fondo Monetario Internacional para el rescate de los países en riesgo. Estas reuniones y los diversos paquetes e instrumentos de ayuda financiera fueron confeccionando la respuesta europea a la crisis de la periferia del sur (Adamski, 2018).

En esencia, la respuesta de las instituciones europeas se sostuvo en dos pilares. El primero fue la aplicación de la "austeridad expansiva"⁴, fundamentalmente sustentada en la narrativa de los países europeos prestatarios, que planteaba que la crisis era el resultado de la irresponsabilidad financiera de los países meridionales y que por tanto era necesario aplicar ajustes estructurales, que hiciesen viables sus economías. A grandes rasgos, esto se tradujo en la socialización de pérdidas y un efecto de concentración bancaria, mientras en paralelo se exigían ajustes en el gasto social para contener unos déficits y deuda pública desbocados por el encarecimiento de la financiación en los mercados (Moschella, 2016).

El contrapunto a esta situación fue el refuerzo de la cohesión y coordinación de los socios europeos, que en muchos casos desembocó en procesos de mayor integración macroeconómica, especialmente en el ámbito bancario, monetario y fiscal. En primera instancia, fue Mario Draghi, capitaneando el BCE, el que con su famosa frase "whatever it takes" dio inicio a la implementación de nuevos instrumentos de intervención monetaria y bancaria a nivel europeo. El Fondo Europeo de Estabilidad Financiera, el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera, la nueva Autoridad Europea Bancaria y diversas medidas de coordinación macroeconómica y fiscal fueron algunas de las reformas institucionales que permitieron al euro capear la crisis financiera (Adamski, 2018). Estas medidas abrieron debates de carácter más ambicioso como la creación de eurobonos, mayores impuestos comunitarios, y en definitiva la construcción de un verdadero tesoro europeo, que se identificaba como una de las grandes falencias en el diseño de la moneda única.

⁴El concepto se hizo famoso por los economistas de Harvard, Alberto Alesina y Silvia Ardagna (2010), que sostenían que los ajustes fiscales son más eficientes vía gasto (reducción) que vía ingreso (incremento). De forma complementaria, las tesis del ajuste se sustentaron también en el trabajo de Reinhart y Rogoff (2010) sobre el lastre para el crecimiento económico de determinados niveles de deuda pública.

Sin embargo, fruto de los recortes sostenidos en el gasto público, las consecuencias de la crisis financiera se extendieron en el tiempo, especialmente en el ámbito social. Esta dinámica de austeridad alimentó en gran medida muchos de los fenómenos de carácter populista, tanto desde la izquierda como de la derecha del arco ideológico, que han emergido y crecido en estos años en Europa (Sanahuja, 2019). En definitiva, antes de la crisis del COVID el equilibrio social y político europeo era delicado.

Ante esta coyuntura crítica, tanto las autoridades europeas como los Estados Miembros tomaron decisiones contundentes, enfrentando la crisis de la pandemia y sus consecuencias socioeconómicas desde una perspectiva diametralmente opuesta a la de la crisis financiera. Los principales responsables políticos entendieron que la narrativa para la gestión de esta crisis debía cambiar, primero, porque ya no podían señalarse culpables, y segundo, porque reforzar el enfoque de la austeridad hubiese resultado suicida en vista del precario equilibrio político y social en el continente. En este marco, en julio del año 2020 el Consejo Europeo aprobaba un paquete multimillonario de ayudas y créditos financieros (NextGenEU) para enfrentar las consecuencias de la crisis y dar carpetazo al enfoque de austeridad.

El nuevo paquete de ayudas, más allá del efecto contra cíclico inicial, fijó objetivos más ambiciosos. La estrategia de estos fondos es la de una transformación estructural a nivel social, económico y de sostenibilidad de las economías europeas. En el plano económico, el BCE lanzó programas extraordinarios de compras de bonos y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) aportó financiación para las empresas complementaria a la de los Ministerios de Economía nacionales. A nivel social, buena parte de los fondos europeos se destinaron a cubrir permisos remunerados y la cobertura de los seguros de desempleo (Programa SURE). En materia de sostenibilidad, al Pacto Verde ya en marcha, se sumaron los fondos orientados a una redefinición del modelo productivo en el plano de la sostenibilidad, pero también de la digitalización y de la búsqueda de la autonomía estratégica (Sanahuja, 2022).

Este último punto es clave, ya que la ambición de la Comisión Europea es la de vincular estos fondos a una transformación estructural de las economías europeas en esta triple vertiente. Primero, los fondos se sumaron a los esfuerzos europeos fijados en el Pacto Verde Europeo y los diferentes objetivos e instrumentos que este contempla. Esto implica que toda inversión ligada a estos fondos estará orientada a adaptar las estructuras productivas a los criterios de sostenibilidad fijados en el Pacto Verde.

Segundo, la Comisión entiende que el principal nicho económico de la actual revolución industrial es el digital y que por tanto los fondos deben servir para catalizar esta adaptación de las economías europeas y ser competitivos en el plano tecnológico. Tercero, la crisis del COVID evidenció las importantes dependencias de las economías europeas en términos de suministros estratégicos. En este sentido, los fondos se han orientado también a asegurar la disponibilidad doméstica de los principales insumos estratégicos, esto implica ámbitos como la energía, el sector alimentario o los semiconductores, por mencionar algunos. Finalmente, la crisis derivada de la invasión rusa de Ucrania ha venido a reforzar el grueso de las tesis del nuevo enfoque de la Comisión, especialmente en lo referente a acelerar el Pacto Verde Europeo y la reducción de su dependencia energética de terceros países (Sanahuja, 2022).

En resumen, las últimas dos décadas han visto avances significativos en el proceso de integración europeo, especialmente en el plano económico y fiscal, pero también en la voluntad del proyecto europeo de reforzar su cohesión social y territorial y de avanzar hacia un modelo de desarrollo adaptado a las exigencias de la nueva revolución industrial y de los retos medioambientales. Buena parte de estos elementos han alimentado a su vez la redefinición de la política exterior europea, y por extensión de su política de cooperación internacional.

4. Una nueva Europa, una nueva cooperación: ¿una nueva gobernabilidad democrática?

La agenda comunitaria está marcada por dos grandes ciclos: el político, con elecciones al Parlamento Europeo que llevan a la renovación de la Comisión Europea cada cinco años; y el presupuestario, organizado en torno a un Marco Financiero Plurianual (MFP) de siete años de duración. En los últimos años, ambos ejercicios han desembocado en una nueva política de cooperación de la UE, con un cariz más político y pragmático, con un cada vez mayor protagonismo de la cooperación financiera; reflejo hacia afuera de las políticas intracomunitarias y respuesta a lo que las autoridades europeas denominan “un mundo muy cambiante” (Comisión Europea, 2019).

Esta nueva política de cooperación europea se ha gestado de manera progresiva y constante a lo largo de la última década, en la que la UE ha conocido dos Comisiones (Juncker y Von der Leyen) y tres MFP distintos (2007–13, el anterior 2014–20 y el actual 2021–27), y en la que también ha visto nacer la Agenda

2030 y el Acuerdo de París. En este tiempo, la “cooperación al desarrollo” ha cedido protagonismo a la “cooperación internacional” y, dentro de la Comisión Europea, la Dirección General de Cooperación Internacional al Desarrollo (DEVCO) ha pasado a llamarse Dirección General de Asociaciones Internacionales (INTPA). Sus prioridades estratégicas, los instrumentos de que dispone y los enfoques que aplica definen esta nueva política, que no altera sustancialmente el concepto tradicional de gobernanza democrática ni la atención que la UE presta a esta última en su cooperación.

4.1. Nuevas prioridades

El cambio de la cooperación europea se observa a través del nuevo Consenso Europeo de Desarrollo (2017), la Comunicación “Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados. Mi agenda para Europa” (2019), la Comunicación “Respuesta Global de la UE al COVID-19” (2020) y la estrategia “Global Gateway” (2021). El Consenso Europeo establece el primer vínculo entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la acción exterior de la UE. El documento se establece como marco para “la implementación de la Agenda 2030 junto con los países en desarrollo”, propone una acción de la UE “más fuerte y más efectiva” (p. 3), apuntando a la necesidad de una acción europea unida y avanzando el rol principal que deberán desempeñar otros actores, socios no tradicionales, como el sector privado o la sociedad civil.

El Consenso Europeo reconoce que “en última instancia el desarrollo sostenible es una cuestión de gobernanza” (Sotillo, 2017 p.447) y alude a la “buena gobernanza” y a la “gobernanza democrática”, sin aclarar expresamente la diferencia entre ambas y concediendo mayor protagonismo a la primera. Por un lado, la buena gobernanza es reconocida como un principio que ha de guiar la acción de desarrollo, formando parte de un epígrafe, “buena gobernanza, democracia, estado de derecho y derechos humanos”, bajo la P de “Paz”, donde queda asociada a la noción de “sociedades pacíficas e inclusivas” (Consejo Europeo, 2017). Por otro lado, la gobernanza democrática se presenta como garante de las libertades fundamentales y de los derechos humanos universales. En todo caso, la gobernanza queda vinculada principalmente al ámbito de la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho.

Posteriormente, con su programa de trabajo, la Comisión von der Leyen hace extensible la Agenda 2030 también al ámbito intracomunitario; el desarrollo sostenible ya no queda circunscrito únicamente a la acción exterior y a la política

de cooperación. Esto favorece una mayor correlación y coherencia de políticas, con el ejemplo paradigmático del Pacto Verde, que consta de una dimensión doméstica y otra externa, articulada a través de las políticas exterior y de seguridad, comercial y de cooperación internacional, entendiéndose que también redundan en el interés de la UE apoyar los esfuerzos de mitigación y adaptación de otros países (Sanahuja, 2021). En lo referente a la gobernanza democrática, sin embargo, se observa una cierta desconexión entre la agenda intracomunitaria y la externa: mientras que los epígrafes “Un nuevo impulso a la democracia europea” y “Una economía que funcione en pro de las personas” incluyen nociones relativas a los procesos de decisión y participación ciudadana, la justicia o el diálogo sociales, estas no figuran en el apartado “Una Europa más fuerte en el mundo” (Comisión Europea, 2019).

Por su lado, la pandemia del COVID ha precipitado la puesta en marcha de la nueva cooperación internacional de la UE. En particular, la Comunicación “Respuesta Global de la UE al COVID-19” comporta la materialización de la idea de una acción europea unida, a través del Equipo Europa y adelantando el enfoque de programación e implementación conjuntas. El año 2020 coincide con el último ejercicio del anterior ciclo presupuestario. Si bien la respuesta a la crisis sanitaria pasa por una mayor atención a temas como salud y protección social, a los que se dedicarán 2.858 millones de euros, y a sus consecuencias económicas y sociales, para lo que se dispondrán 12.281 millones de euros, la UE pone el acento en una recuperación verde y digital para “reconstruir mejor” (*build back better*), bajo la premisa de que una respuesta europea fuerte y global puede ayudar a defender los valores europeos y promover sus intereses estratégicos (Comisión Europea, 2020).

Por último, la estrategia “Global Gateway” es el más claro exponente de la nueva política de cooperación internacional de la UE, con foco en la cooperación financiera para la inversión en proyectos de infraestructura sostenible. En ella, la “buena gobernanza” aparece circunscrita al ámbito de los proyectos de inversión, como un principio clave, y unida a la noción de transparencia (Comisión Europea, 2021a).

4.2. Nuevos instrumentos

Resulta difícil determinar si la gobernabilidad democrática contará para el período 2021–2027 con más o menos presupuesto que en el período anterior. Ello, debido a, primero, la reorganización de los instrumentos de cooperación y, por tanto, la

ausencia de una estructura clara comparable, y, segundo, porque la programación actual alcanza únicamente a la mitad del período, quedando la asignación de recursos para después de 2024 sujeta a una evaluación intermedia.

Cuando comenzaron las negociaciones del nuevo MFP en 2018, muchas voces reconocieron que el presupuesto comunitario no estaba preparado para responder a un entorno en constante cambio. En particular, se identificó la necesidad de simplificar los instrumentos dedicados a la acción exterior y flexibilizar la asignación de fondos entre partidas presupuestarias (Parlamento Europeo, 2018). Con este objetivo, el actual MFP 2021–2027 presenta en su capítulo 6 “Vecindad y el Mundo” el nuevo Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI–Global Europe), que agrupa a los principales instrumentos geográficos y temáticos del pasado, incluido el Fondo Europeo de Desarrollo. Con un presupuesto total de 79.462 millones de euros, el NDICI tiene como objetivo general “defender y promover los valores e intereses de la Unión en todo el mundo”. El 92% de sus fondos computará como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y se establecen las siguientes metas de gasto en temáticas prioritarias: 25% se han de destinar a la acción climática, 10% a migración y 10% a educación. Además, el 85% de las acciones han de contribuir a la igualdad de género (Comisión Europea, 2021b).

En todo caso, el NDICI prevé la acción europea en materia de gobernanza democrática principalmente a través de dos vías: 1) los programas geográficos, para la cooperación con las instituciones de los países socios, y 2) el programa temático de Derechos Humanos y Democracia, para la cooperación con la sociedad civil particularmente. Los primeros suponen la principal partida presupuestaria del NDICI (60.380 millones de euros) y constituyen, en particular las intervenciones regionales, el mecanismo más apropiado de la UE para el fortalecimiento institucional y la mejora de las capacidades y de las políticas de los países socios (Jung, 2021). Sin embargo, atendiendo a los principios de “geografización” y “subsidiariedad”, que persiguen una mayor relevancia geoestratégica e impacto de las acciones, el grueso del presupuesto se asignará nivel de país, donde la gobernanza democrática habrá de competir por un espacio con otras prioridades temáticas (cambio climático, desarrollo económico, etc.).

Por su parte, el programa temático Derechos Humanos y Democracia asciende a 1.362 millones de euros, un 17% más que su predecesor, el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos. El nuevo programa temático de Derechos Humanos y Democracia financiará acciones para desarrollar, apoyar, consolidar y proteger la democracia, abordando todos los aspectos de la gobernanza democrática, en particular reforzando el pluralismo político, la representación y

la rendición de cuentas, potenciando así la democracia en todos los niveles. Con ello la UE busca reforzar la presencia y el rol de los actores no estatales, claves en el fortalecimiento de la democracia.

De manera complementaria, para entender mejor la naturaleza y alcance de la gobernanza democrática en el marco de la actual cooperación europea conviene remitirse al Plan de Acción de la UE sobre Derechos Humanos y Democracia 2020–2024 (Consejo Europeo, 2020). El término no aparece en el documento, si bien de nuevo se intuye el interés de la UE en construir sociedades resilientes, inclusivas y democráticas, y brindar apoyo, entre otros, al fortalecimiento de las instituciones democráticas y transparentes, el estado de derecho, los procesos electorales, la gobernanza local y la descentralización. En línea con la importancia concedida a los procesos de digitalización, destaca el rol previsto para las tecnologías digitales en el fortalecimiento de la gobernanza democrática.

4.3. Nuevos principios

Si bien no necesariamente en el centro del concepto de gobernanza democrática, la nueva cooperación europea renueva su compromiso con el fortalecimiento institucional y la promoción del enfoque de todo gobierno a través del principio de *policy first* (promoción de las políticas nacionales) o de coherencia de políticas (transversalidad de los objetivos de desarrollo). Además, la puesta en marcha del NDICI apuntala la idea de *working better together* del Consenso Europeo, alcanzando su máximo exponente hasta la fecha a través del enfoque del Equipo Europa. La conjunción de ambos principios se traduce en un rol fundamental de la cooperación técnica pública en la cooperación europea, lo que podría potencialmente redundar en mayores esfuerzos hacia nociones relacionadas con la gobernanza democrática como la inclusión y la cohesión social, entre otras.

4.4. Programación para el período 2021–2024

El análisis de los documentos programáticos de la cooperación europea con cargo al NDICI–Global Europe⁵, en particular de los programas geográficos, permite comprender mejor el espacio que ha de ocupar y el rol que ha de desempeñar la gobernanza democrática en las asociaciones de la UE con terceros países, confir-

⁵ Disponibles en https://international-partnerships.ec.europa.eu/funding/funding-instruments/global-europe-programming_en

mando su concentración en volumen en los programas bilaterales y orientándose hacia concepciones clásicas de la democracia.

- Cooperación bilateral en África Sub-Sahariana, América Latina y el Caribe y Asia y Pacífico. La gobernanza democrática figura como parte de la cooperación bilateral con un total de 57 países de 84, esto es, el 68% de los países para los que existe un capítulo bilateral. En total, se asignará un presupuesto de 2.797 millones de euros a ámbitos como la democracia, los derechos humanos, la paz, entre otros, equivalente al 26,8% de los fondos destinados a estos 57 países. Por regiones, el 63% de estas acciones se llevarán a cabo en África Sub-Sahariana (2.296 millones de euros en 36 países), 26% en Asia y Pacífico (379 millones de euros en 15 países) y 11% en América Latina y el Caribe (122 millones de euros en 6 países). El apartado de gobernanza democrática es particularmente significativo en países como Madagascar (100%), Nigeria (73%), Colombia (52%) o Mali (43%). Especialmente en África, se observa una asociación en materia de gobernanza democrática que remite al desarrollo humano e incluso la paz y la seguridad.
- Cooperación regional en África Sub-Sahariana, América Latina y el Caribe y Asia y Pacífico. El espacio dedicado a la gobernanza democrática en los programas regionales para estas regiones asciende a 287,7 millones de euros: 11,7 millones de euros para el Pacífico (10% de los fondos regionales para la región), 130 millones de euros para África (1,3%), 30 millones para el Caribe (14%) y 116 para América Latina (11%).
- Vecindad y Pre-Adhesión. El ejercicio de programación para las regiones de la Vecindad Sur y Este y de la Pre-Adhesión lleva mayor retraso, y se desconoce el impacto de la agresión de Rusia a Ucrania en la cooperación europea con estos países para los próximos años. En todo caso, cabe esperar que la gobernanza democrática tenga un peso menor que en otras regiones del globo, con un total de 2.445 millones de euros, equivalente al 14% de los fondos para la Vecindad y la Pre-Adhesión (ICEX, 2022).

5. Conclusiones

El presente trabajo es una aproximación prospectiva a los efectos del nuevo planteamiento de la cooperación europea en el sector de la gobernabilidad democrática. Para entender con mayor profundidad las raíces de estas transformaciones es necesario entender primero los cambios que se han producido en las últimas

décadas en el entorno internacional y cómo estas han transformado también a la propia Unión Europea y sus prioridades, tanto internas como de política exterior.

En primer lugar, el trabajo muestra cómo las recientes crisis (climática, financiera, sanitaria y de seguridad) han tenido efectos profundos a nivel político, económico y social. Esta situación ha dado pie a cambios en las percepciones de los ciudadanos europeos, así como en sus gobernantes. Como resultado, se ha asistido a un proceso de mayor cohesión de los Estados miembros, que ha cristalizado en mayores niveles de integración, en el plano económico, sanitario, de defensa, entre otros. De forma paralela, estas transformaciones han alimentado también una reflexión sobre el papel y los intereses de Europa en el mundo, produciéndose un giro de madurez (o realismo) del enfoque de la política exterior europea. Este nuevo enfoque, pone en el centro los intereses europeos y la promoción de asociaciones estratégicas que abarquen todos los instrumentos diplomáticos a su disposición. Uno de estos instrumentos es la cooperación internacional para el desarrollo.

El nuevo enfoque de la cooperación europea se inserta de lleno en las lógicas de la política exterior y en sus intereses estratégicos. El análisis de los documentos estratégicos, así como de las asignaciones presupuestarias, muestra algunos rasgos característicos de esta nueva cooperación europea. Primero, una tendencia a fortalecer el pilar financiero, es decir, la ayuda financiera. Segundo, un nuevo planteamiento sectorial dónde ganan fuerza los sectores verde y digital en detrimento del sector social. Tercero, una concentración de los recursos en los programas bilaterales frente a los programas regionales y los fondos temáticos. Y cuarto, una orientación de estos programas hacia los objetivos estratégicos de la Unión, ya estén estos vinculados a la "autonomía estratégica", el Plan Verde, la internacionalización de sus empresas o la apertura de nuevos mercados.

Respecto a la gobernabilidad democrática, no se identifican por el momento cambios significativos en los volúmenes de ayuda dedicados al sector. Sin embargo, sí se percibe un refuerzo de los programas orientados al fortalecimiento de dimensiones clave de la democracia frente a los enfoques de carácter más instrumental. No obstante, estos enfoques sí ganan predominancia a través de los programas de ayuda financiera, al asociarse de forma clara a dimensiones como la transparencia, la lucha contra la corrupción y la calidad de la gestión pública, es decir, a aspectos de carácter "institucional". Estas tendencias se clarificarán a partir de las asignaciones presupuestarias que se realicen en el MFP a partir del año 2024.

Por último, hay que señalar que, la evolución del nuevo enfoque de la Unión Europea respecto de la gobernabilidad democrática en sus programas de cooperación

dependerá en gran medida de la evolución del contexto internacional. Actualmente, el contexto de tensiones geoestratégicas concentradas en la tensión entre las dos grandes superpotencias (Estados Unidos y China) y el conflicto de Ucrania y Rusia, apunta a una continuidad en la degradación de las instituciones multilaterales, de la gobernanza global y de la emergencia de gobiernos menos afines a las prácticas democráticas. En este sentido, la Unión Europea deberá evaluar la pertinencia, o no, de profundizar y dotar de mayores recursos a los programas que promuevan la democracia y los derechos humanos en el mundo.

6. Referencias bibliográficas

ACEMOGLU, D., JOHNSON, S., & ROBINSON, J. A. (2005). "Institutions as a fundamental cause of long-run growth", *Handbook of economic growth*, 1, 385-472.

ADAMSKI, D. (2018). *Redefining European economic integration*. Cambridge University Press.

ALESINA, A., & ARDAGNA, S. (2010). "Large changes in fiscal policy: taxes versus spending", *Tax policy and the economy*, 24(1), 35-68.

ALONSO, J. A., & GARCIMARTÍN, C. (2008). *Acción colectiva y desarrollo: el papel de las instituciones*. Madrid: Editorial Complutense.

BURNSIDE, C., & DOLLAR, D. (2000). "Aid, policies, and growth", *American economic review*, 90(4), 847-868.

CAROTHERS, T.; ELSHITAIN, J. B.; DIAMOND, L. J.; IBRAHIM, A. Y BANGURA, Z. H. (2007). "A quarter-century of promoting democracy", *Journal of Democracy*, 18(4), pp. 112-126.

COMISIÓN EUROPEA (2004). *Handbook on promoting good governance in EC development and co-operation*, Bruselas. Disponible en: http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/pdf/t_hemesgg-handbook_en.pdf. Acceso el 20 de julio de 2022.

— (2019). "Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados. Mi agenda para Europa", Bruselas. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_es_0.pdf Acceso el 20 de julio de 2022.

— (2020). “Communication on the Global EU response to COVID-19”, Bruselas. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0011&from=EN> Acceso el 20 de julio de 2022.

— (2021a). “The Global Gateway”, Bruselas. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/joint_communication_global_gateway.pdf Acceso el 20 de julio de 2022.

— (2021b). “NDICI regulation”. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/947/oj> Acceso el 20 de julio de 2022.

CONSEJO EUROPEO (2017). “Consenso Europeo de Desarrollo”. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/media/24004/european-consensus-on-development-2-june-2017-clean_final.pdf Acceso el 20 de julio de 2022.

— (2020). “Council Conclusions on the EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020–2024”, Bruselas. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/46838/st12848-en20.pdf>. Acceso el 20 de julio de 2022.

DOUCOULIAGOS, H., & PALDAM, M. (2009). “The aid effectiveness literature: The sad results of 40 years of research”, *Journal of economic surveys*, 23(3), 433-461.

HUNTINGTON, S. P. (1991). “Democracy’s third wave”, *Journal of democracy*, 2(2), 12-34.

ICEX (2022). “Resumen de la programación de Acción Exterior de la Unión Europea 2021–2027”. Disponible en: <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/el-mercado/estudios-informes/resumen-programacion-accion-exterior-union-europea-2021-2027-doc2022902937.html?idPais=BE>. Acceso el 20 de julio de 2022.

JUNG, T. (2021). “Un nuevo ciclo en la cooperación euro latinoamericana: valores compartidos e intereses”, *Documentos de trabajo* (Fundación Carolina): Segunda época, (47), 1.

KAUFMANN, D., KRAAY, A., & MASTRUZZI, M. (2005). “Governance matters IV: governance indicators for 1996-2004”, *World bank policy research working paper series*, (3630).

LIPSET, S. M. (1959). "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review*, vol. 53, nº 1, 1959, 69-105.

MOSCHELLA, M. (2016). "Negotiating Greece. Layering, insulation, and the design of adjustment programs in the Eurozone", *Review of International Political Economy*, 23(5), 799-824.

NORTH, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.

O'DONNELL, G. (1973): *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*, Institute of International Studies, University of California, Berkeley.

PRZEWORSKI, A., y LIMONGI, F. (1994). "Regímenes políticos y crecimiento económico", en *Desarrollo Económico*, 34(134). DOI: <https://doi.org/10.2307/3467314>.

REINHART, C. M., & ROGOFF, K. S. (2010). "Growth in a Time of Debt". *American economic review*, 100(2), 573-78.

RAMOS, M. (2022). "El apoyo de España a la Gobernanza Democrática en América Latina", *Documentos de trabajo* (Fundación Carolina): Segunda época, (67), 1.

SANAHUJA, J. A. (1996). *La ayuda norteamericana en Centroamérica, 1980-1992*.

— (2019). "Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 59-94.

— (2021). "Pacto Verde Europeo: el giro ambiental de un actor global", *Anuario Ceipaz 2020-2021*, Fundación Carolina, Madrid.

— (2022). "El Pacto Verde, Next Generation EU y la nueva Europa geopolítica". *Documentos de Trabajo 63*, Fundación Carolina, Madrid.

SEN, A. (2000). "El desarrollo como libertad", en *Gaceta ecológica*, (55), 14-20.

SOTILLO, J. Á. (2017). *La Unión Europea y la gobernanza global del desarrollo*. Eprints UCM, Madrid.

STIGLITZ, J. (1998). "Distribution, efficiency and voice: designing the second generation of reforms", *Conference on Asset Distribution, Poverty and Economic Growth*, Brasilia, Vol. 14, 98.

TEZANOS, S. (2010). "Ayuda y crecimiento: una relación en disputa", en *Revista de Economía Mundial*, 26, 237-259.