

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ

Colegio de Ciencias Sociales y Humanidades

La Ayuda Oficial al Desarrollo de la Unión Europea hacia países socios (2021 – 2027): enfoque, prioridades y estrategias

Paúl Alejandro Prado Sánchez

Relaciones Internacionales

Trabajo de fin de carrera presentado como requisito
para la obtención del título de Licenciado en
Relaciones Internacionales

Quito, 13 de mayo de 2025

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ

Colegio de Ciencias Sociales y Humanidades

HOJA DE CALIFICACIÓN DE TRABAJO DE FIN DE CARRERA

**La Ayuda Oficial al Desarrollo de la Unión Europea hacia países socios
(2021 – 2027): enfoque, prioridades y estrategias**

Paúl Alejandro Prado Sánchez

Nombre del profesor, Título académico

Angus Lyall, PhD

Quito, 13 de mayo de 2025

© DERECHOS DE AUTOR

Por medio del presente documento certifico que he leído todas las Políticas y Manuales de la Universidad San Francisco de Quito USFQ, incluyendo la Política de Propiedad Intelectual USFQ, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo quedan sujetos a lo dispuesto en esas Políticas.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación Superior del Ecuador.

Nombres y apellidos: Paúl Alejandro Prado Sánchez

Código: 00326413

Cédula de identidad: 1751226893

Lugar y fecha: Quito, 13 de mayo de 2025

ACLARACIÓN PARA PUBLICACIÓN

Nota: El presente trabajo, en su totalidad o cualquiera de sus partes, no debe ser considerado como una publicación, incluso a pesar de estar disponible sin restricciones a través de un repositorio institucional. Esta declaración se alinea con las prácticas y recomendaciones presentadas por el Committee on Publication Ethics COPE descritas por Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing, disponible en <http://bit.ly/COPETheses>.

UNPUBLISHED DOCUMENT

Note: The following capstone project is available through Universidad San Francisco de Quito USFQ institutional repository. Nonetheless, this project – in whole or in part – should not be considered a publication. This statement follows the recommendations presented by the Committee on Publication Ethics COPE described by Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing available on <http://bit.ly/COPETheses>.

RESUMEN

Esta tesis analiza las características de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea entre 2021 y 2027 con sus países socios, sintetizando su enfoque, estrategias y pilares operativos. Partiendo de un diagnóstico global que identifica la crisis financiera de 2008, la aparición de nuevos donantes como China y la consolidación de la AOD después de la crisis migratoria de 2015, se examina cómo la Unión Europea ha reestructurado su política de desarrollo y exterior. Los conceptos del régimen internacional de desarrollo, la interdependencia compleja y la diplomacia suave se incorporan en el marco teórico, junto con los principios de eficacia de la Declaración de París. Los hallazgos se organizan en seis dimensiones desde la agenda de inversión en sectores estratégicos, la adopción de una agenda 360° que integra derechos humanos, género y sostenibilidad ambiental, la armonización y coordinación bajo Team Europe para alinear acciones de la Comisión, SEAE, BEI y Estados miembros, la diversificación de fondos y actores incluidos inversores privados y agencias de cooperación, el seguimiento y control de la sociedad civil para maximizar la transparencia y la responsabilidad y por último, la gestión descentralizada a delegaciones. De esta manera, la Unión Europea ha evolucionado de un modelo de cooperación tradicional a un modelo híbrido que fusiona inversión estratégica, diplomacia regulatoria y fomento de valores. La investigación propone futuras iniciativas de investigación acerca de las tensiones entre las directrices institucionales y las prioridades nacionales de los países miembros y acerca del balance entre intereses geopolíticos y responsabilidades cosmopolitas en la agenda de desarrollo europea.

Palabras clave: AOD, Ayuda Oficial al Desarrollo, Cooperación al Desarrollo, Cooperación Internacional, Unión Europea, Acción Exterior, Estados Miembros

ABSTRACT

This thesis analyzes the characteristics of the European Union's development cooperation with its partner countries between 2021 and 2027, summarizing its approach, strategies, and operational pillars. Drawing on a global assessment that identifies the 2008 financial crisis, the emergence of new donors such as China, and the consolidation of ODA after the 2015 migration crisis, it examines how the European Union has restructured its development and foreign policy. The concepts of the international development regime, complex interdependence, and soft diplomacy are incorporated into the theoretical framework, along with the effectiveness principles of the Paris Declaration. The findings are organized into six dimensions: the investment agenda in strategic sectors; the adoption of a 360° agenda that integrates human rights, gender, and environmental sustainability; harmonization and coordination under Team Europe to align the actions of the Commission, the EEAS, the EIB, and Member States; the diversification of funds and actors, including private investors and cooperation agencies; civil society monitoring and oversight to maximize transparency and accountability; and, finally, decentralized management through delegations. In this way, the European Union has evolved from a traditional cooperation model to a hybrid model that merges strategic investment, regulatory diplomacy, and values promotion. The research proposes future research initiatives on the tensions between institutional directives and the national priorities of member countries and on the balance between geopolitical interests and cosmopolitan responsibilities in the European development agenda.

Key words: ODA, Official Development Assistance, Development Cooperation, International Cooperation, European Union, External Action, Member States

TABLA DE CONTENIDO

Introducción	8
Contexto	9
Marco teórico.....	13
Justificación.....	18
Metodología	19
Hallazgos	21
1. Enfoque de inversión en sectores estratégicos	21
2. Agenda 360 y DDHH transversales	24
3. Armonización y coordinación de donantes mediante Equipo Europa	26
4. Diversificación de fuentes de financiamiento y actores	28
5. Seguimiento y control de la sociedad civil	31
6. Gestión descentralización a Delegaciones de la UE	32
Análisis	34
Conclusiones.....	37
Referencias bibliográficas	40

INTRODUCCIÓN

Este trabajo de investigación examina la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de la Unión Europea a naciones socios durante el periodo 2021-2027, enfocándose en sus prioridades, estrategias y fundamentos operativos. La AOD es una política pública a nivel mundial que, desde su instauración en la posguerra, ha establecido procedimientos de transmisión de recursos y saberes del Norte al Sur con el objetivo de fomentar el crecimiento económico y el bienestar de los países en desarrollo. No obstante, en las últimas décadas la estructura de la cooperación internacional ha sufrido transformaciones significativas: la aparición de nuevos donantes, el aumento de la securitización de la ayuda, la diversificación de participantes no estatales y la reestructuración geopolítica producto de la multipolaridad y el retroceso parcial de Estados Unidos. Frente a dicho contexto, la Unión Europea ha optado por reorganizar sus recursos en el marco financiero plurianual 2021-2027 con nuevas medidas.

La disciplina adquiere importancia tanto en el ámbito académico como en la práctica política: entender las características de la AOD europea 2021–2027 implica valorar su aportación a la Agenda 2030, su habilidad para movilizar inversión en áreas estratégicas y armonizar la gobernanza democrática con metas de desarrollo sostenible. Para Ecuador, donde la colaboración europea financia proyectos fundamentales en energía ecológica, digitalización y robustecimiento institucional, este estudio posibilita adaptarse a las nuevas estrategias de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea.

Esta tesis desarrolla un análisis fundamentado en el concepto del régimen internacional del desarrollo, la teoría de la interdependencia compleja (Keohane & Nye, 1977) y las nociones de diplomacia blanda y poder blando (Nye, 2004). Así se incorpora a las teorías más amplias de las Relaciones Internacionales, en las que coexisten lógicas realistas de poder y lógicas

institucionalistas de colaboración, y progresa hacia el estudio de los marcos normativos y estratégicos de la Unión Europea.

En particular, este trabajo profundiza en tres dimensiones interrelacionadas que definen modelo europeo de AOD, desde el enfoque, las estrategias que la UE adopta en su gestión de desarrollo y los pilares operativos, financieros y de seguimiento. A partir de estas tres líneas de análisis, la tesis examina cómo la AOD europea se adapta, en un entorno geopolítico cambiante, para mantener su relevancia y eficacia. Con ello, esta tesis responde de manera sistemática y crítica a la pregunta central: ¿Cuáles son las características de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea durante el periodo 2021–2027 hacia países socios? A continuación, se inicia el recorrido con la exposición de los antecedentes históricos y teóricos que configuran el análisis.

CONTEXTO

La ayuda oficial al desarrollo, el término con que el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) o más conocido como DAC, por sus siglas en inglés, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), había bautizado a este tipo de política o asistencia en 1969 (Melonio et al., 2022, p.6). A partir de este momento inicia una política mundial encabezada por Estados Unidos en el contexto de la guerra fría y atrás de él, le siguen potencias emergentes que no hace mucho habían atravesado dificultades económicas generadas por un conflicto devastador de las dos guerras mundiales.

Es así que, esta política ha adoptado una variedad de terminología dependiendo de la institución, región o momento en el que se lo consulte que van desde ayuda exterior, ayuda o asistencia oficial al desarrollo o cooperación al desarrollo. Sus motivaciones o causas pueden ser localizadas en otra diversidad de instrumentos y conceptos más generales de las relaciones internacionales como la política exterior de los países, el poder blando o su

influencia, cooperación internacional que parten de los instrumentos de las teorías del liberalismo o neoinstitucionalismo.

Según Melonio, la ayuda oficial al desarrollo es una política pública global y llamado por ciertos autores “híbrida” refiriéndose a la dualidad de ser una política de países del norte global y una política pública mundial (2002). Esta política construida en el seno de los países desarrollados, en la cual la división del mundo en Norte y Sur Global persiste para configurar la asignación de esta asistencia. De entre ellos, muchos países de Europa han adoptado esta política, por lo cual hace necesario estudiar la tendencia de los mismos y en profundidad de la Unión Europea como una institución supranacional estable y predecible, sumado a representar las preferencias de los estados miembros que hace parte de esta organización.

En lo cual, la cooperación al desarrollo de la Unión Europea ha sido un pilar fundamental de sus relaciones exteriores, consolidando su posición como el mayor donante de ayuda a nivel mundial. Tanto a través de sus instituciones de la Comisión Europea, el Servicio Europeo de Acción Exterior SEAE y de sus Estados miembros. La política europea de cooperación al desarrollado se localiza en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en su apartado cinco de acción exterior, el cual establece su política de cooperación al desarrollo y ha estado históricamente guiada por marcos globales y del bloque como el Consenso Europeo sobre el Desarrollo, adoptado por primera vez en 2005. Este documento buscó unificar las visiones fragmentadas entre la Comisión y los Estados miembros, estableciendo principios comunes de actuación.

A partir de la segunda década del siglo XXI, una serie de cambios estructurales y crisis sistémicas alteraron el sistema internacional. Las crisis financieras globales marcaron el inicio de un periodo de mayor incertidumbre económica y fiscal en los países donantes.

Simultáneamente, el sistema multilateral enfrentó crecientes desafíos, exacerbados por la crisis migratoria de 2015, el ascenso de potencias emergentes como China con su iniciativa de la Franja y la Ruta, y una reconfiguración del poder global tras el Brexit y cambios políticos en Estados Unidos.

En este contexto, ocurrió una significativa reconfiguración de los países en vías de desarrollo, muchos de los cuales dejaron de ser receptores de ayuda y empezaron a exigir relaciones más equilibradas y horizontales. Simultáneamente, los bienes públicos mundiales como el clima, la salud, la paz y la seguridad empezaron a ser centrales en las discusiones de la cooperación internacional que exigieron una respuesta robusta y sincronizada.

En respuesta a este nuevo escenario, la UE promovió una renovación de su marco estratégico y administrativo, incluyendo significativos logros internacionales como el Tratado de Lisboa (2009), que estableció el SEAE y reforzó la consistencia de la acción exterior europea.

Además, en el sistema internacional y multilateral ocurrían hitos enfocados en responder a los desafíos globales como la Agenda de Acción de Addis Abeba (2015), enfocada en la financiación del desarrollo sostenible; el Acuerdo de París sobre Cambio Climático (2015) y la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para una acción global y sostenible. Por su parte, la UE realizó un análisis riguroso de su política de desarrollo, que culminó en la aprobación del Nuevo Consenso Europeo sobre el Desarrollo en 2017. Este procedimiento se fundamentó en extensas conversaciones con los Estados miembros, la sociedad civil y colaboradores a nivel mundial. El nuevo marco ratificó la dedicación de la UE en la erradicación de la pobreza y nuevos principios rectores.

Estas transformaciones desarrollaron modificaciones en el marco financiero plurianual 2021–2027, al establecer un nuevo paradigma en la cooperación internacional europea. El NDICI–

Global Europe (Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional) es el instrumento más representativo del modelo actual, que agrupa instrumentos de cooperación anteriores en un único instrumento más versátil, geopolítico y estratégico. El NDICI se enriquece con instrumentos financieros como el EFSD+ (Fondo Europeo para el Desarrollo Sostenible Plus), cuyo objetivo es incentivar la inversión privada a través de garantías. Adicionalmente, surgen iniciativas como Team Europe, que fomenta una coordinación más estrecha entre las instituciones de la UE y sus países miembros, y la estrategia Global Gateway, una reacción directa al modelo chino de inversión en infraestructura, que prioriza alianzas sustentables, transparentes y fundamentadas en valores.

En el contexto actual, caracterizado por la creciente rivalidad geopolítica, la reconfiguración del orden multilateral y la crisis económica derivada de la pandemia y la guerra en Ucrania, es fundamental analizar las investigaciones que abordan las formas en las que la UE y sus Estados miembros adaptan sus estrategias de cooperación. Además, las presiones fiscales dentro de los Estados miembros de la UE y las crecientes demandas de ayuda humanitaria en otras regiones, como África y Oriente Medio, están influyendo en la distribución de los recursos de cooperación. En este marco, es imprescindible plantear una revisión bibliográfica que examine la evolución de la cooperación europea y los resultados de investigaciones similares sobre los efectos de las tendencias globales de la cooperación internacional, su impacto en la política de la UE y sus respuestas. Por último, estas situaciones e instrumentos han modificado la naturaleza tradicional de la AOD europea por lo que el estudio de las nuevas características de la cooperación al desarrollo actual del bloque es acuciante y motivan esta investigación reflejada en sus hallazgos.

MARCO TEÓRICO

Las teorías de Relaciones Internacionales pueden explicar la cooperación internacional y al desarrollo. Es así como, Siitonen (1990) presenta un análisis detallado de las teorías políticas de cooperación internacional y al desarrollo al presentar diversos enfoques centrales. Por un lado, desde el punto de vista del realismo concebido por Morgenthau, la cooperación es una batalla por el poder en un sistema internacional anárquico. Todas las acciones de cooperación se ven motivadas por la búsqueda de los intereses nacionales, en particular de la seguridad y el poder. Por lo tanto, la colaboración suele ser instrumental para obtener ventajas y beneficiar a los intereses de las potencias dominantes. Por otro lado, el liberalismo y el institucionalismo concebido por Adam Smith o más recientemente, por Keohane sostienen que la interdependencia y las organizaciones internacionales pueden promover una colaboración beneficiosa para todas las partes. De este modo, las ganancias mutuas y asociaciones contribuyen a las políticas de desarrollo. Por último, las teorías críticas de entre ellas el socialismo inspirado por las obras de Marx y Engels presentan críticas sobre la gobernanza de la cooperación al desarrollo. En el escenario Norte-Sur o donante-beneficiario funciona dentro estructuras desiguales marcadas por la inequidad, la explotación y el poder. En la práctica, donantes proporcionan AOD no solo por razones de solidaridad, sino también en función de beneficios políticos o comerciales a largo plazo. Según, Baker elementos como la proximidad geográfica, alianzas bélicas, acceso a recursos o beneficios comerciales tienen un fuerte impacto en la distribución de la ayuda (2014).

En la literatura sobre políticas de cooperación al desarrollo destacan varios marcos teóricos relevantes. La teoría de la difusión del modelo de ayuda sostiene que los donantes adoptan políticas similares debido a la influencia de los organismos multilaterales y la presión internacional (Swiss, 2021). Este enfoque explica cómo la UE ha convergido con otros

actores internacionales en la formulación de estrategias de cooperación, pero también sugiere limitaciones en la adaptabilidad de estas políticas a contextos específicos. Por otro lado, las teorías institucionales enfatizan cómo las instituciones europeas han dado forma a la estructura de la ayuda al desarrollo, promoviendo un marco normativo basado en la condicionalidad y la transparencia. Las principales conclusiones sobre investigaciones similares en materia de cooperación al desarrollo abordan varios puntos. En primer lugar, Swiss (2021) sostiene que la globalización de la ayuda ha llevado a una homogeneización de las estrategias de cooperación internacional, donde la UE y otros donantes han adoptado marcos normativos similares, promoviendo la transparencia, la rendición de cuentas y un enfoque en los derechos humanos. Sin embargo, esta convergencia también limita la flexibilidad de los países receptores, reduciendo la posibilidad de aplicar modelos de desarrollo adaptados a sus realidades específicas. La estandarización de las políticas puede considerarse un obstáculo a la innovación en términos de financiación y mecanismos de aplicación. Otro marco teórico que ha cobrado relevancia es el de la ayuda basada en intereses estratégicos, que sostiene que la política de cooperación responde tanto a motivaciones altruistas como a intereses económicos y geopolíticos (Miller-Dawkins, 2015). Bajo este esquema, la UE utiliza su cooperación como una herramienta de diplomacia blanda para consolidar alianzas y contrarrestar la influencia de otros actores, como China y Rusia.

En segundo lugar, Chakrabarti & Chaturvedi (2021) destacan que la gobernanza del desarrollo se está transformando por la creciente participación de nuevos actores, como China, India y Brasil, que han introducido enfoques alternativos a la cooperación tradicional basada en condicionalidades políticas y económicas. En este sentido, la UE se enfrenta al reto de equilibrar su liderazgo en la ayuda al desarrollo con la necesidad de adaptarse a un entorno multipolar en el que los receptores pueden diversificar sus fuentes de financiación.

En tercer lugar, Glennie (2021) introduce el concepto de Inversión Pública Global (IPG), que propone un modelo de financiación más equitativo y sostenible, en el que los países receptores contribuyen activamente a la financiación del desarrollo. Esta perspectiva podría influir en la política de cooperación de la UE, fomentando mecanismos de cofinanciación y reduciendo la dependencia de la ayuda tradicional.

En cuarto lugar, un fenómeno relevante para la UE es el crecimiento de la cooperación Sur-Sur, promovida por países emergentes que ofrecen ayuda sin condicionalidades políticas. Este modelo desafía la narrativa tradicional de la UE basada en valores democráticos y derechos humanos, obligándola a reconsiderar su enfoque para mantener su influencia en América Latina y Ecuador (Chakrabarti & Chaturvedi, 2021). Además, desde su institucionalización con los Acuerdos de Lomé en 1975, la política de cooperación al desarrollo de la UE ha evolucionado hacia un enfoque basado en la sostenibilidad, la promoción de los derechos humanos y el fortalecimiento del multilateralismo (Chakrabarti & Chaturvedi, 2021).

Además de las características de la cooperación al desarrollo es necesario entender su evolución. Para empezar, José Antonio Sanahuja (2007) ofrece un análisis crítico de la arquitectura de la ayuda internacional y su evolución en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Esta arquitectura se desglosa en principios rectores de la eficacia de la ayuda como la apropiación, alineamiento, armonización y corresponsabilidad, todos ellos plasmados en la Declaración de París (2005). Sanahuja destaca cómo estos principios buscan superar la fragmentación y condicionalidad tradicional de la ayuda, aunque advierte sobre riesgos como la centralización de las políticas y la persistencia de intereses encubiertas. Su enfoque en la securitización de la ayuda posterior al 11 de septiembre, donde recursos se desvían hacia prioridades geopolíticas, es clave para analizar cómo la UE ha

reorientado su cooperación en un escenario global marcado por la guerra contra el terrorismo y la competencia con actores emergentes como China.

Sus investigaciones son fundamentales para entender la cooperación al desarrollo de la Unión Europea (UE). Sanahuja enfatiza la tensión entre el discurso de asociación global del ODM 8 y la realidad de una ayuda sujeta a intereses estratégicos. Además, el autor cuestiona la integridad de las cifras de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) al incluir condonaciones de deuda o gastos en seguridad, un debate relevante para evaluar el impacto real de la cooperación europea en la región.

Asimismo, a partir de las características y evolución AOD, se presentan críticas a la misma desde varios autores. Otros investigadores, como Woods (2005) y Roodman (2006), han ampliado este análisis al destacar la proliferación de donantes y la competencia entre modelos, donde Beijing ofrece ayuda no condicionada, desafiando los estándares de transparencia de la UE. Esto conecta con críticas de van Rooy (2006) sobre la exclusión de la sociedad civil en estrategias nacionales. Estudios como los de Alonso (2006) y Martínez (2007), quienes examinan la incoherencia de políticas de la UE cuando su ayuda a América Latina contrasta con prácticas comerciales proteccionistas o con la falta de coordinación entre donantes.

Ahora, es necesario profundizar en las investigaciones específicas en torno a la Unión Europea y América Latina. Lorena Ruano (2024) en su investigación ofrece un análisis exhaustivo de las dinámicas institucionales y políticas de la UE con implicaciones directas para la cooperación al desarrollo. La autora destaca cómo los cambios en el liderazgo de la UE como la reelección de Ursula von der Leyen y el nombramiento de Kaja Kallas como Alta Representante para Asuntos Exteriores reflejan un giro hacia prioridades centradas en

seguridad económica, competitividad industrial y proteccionismo, en detrimento de agendas tradicionales como la Agenda 2030. Este enfoque se alinea con las críticas de organizaciones como CONCORD (2024), que señalan el abandono progresivo de los objetivos de desarrollo humano en favor de iniciativas como Global Gateway, diseñado para atraer inversiones privadas bajo intereses europeos (Ruano, 2024; European Commission, 2024). Se evidencia cómo la burocracia europea y las lógicas intergubernamentales condicionan la cooperación, un aspecto que otros investigadores como Sanahuja y Rodríguez (2024) han abordado desde la teoría del intergubernamentalismo liberal, destacando la tensión entre autonomía institucional y preferencias nacionales.

Autores como Johansson-Nogués et al. (2020) complementan este análisis al argumentar que la fragmentación interna de la UE limita su capacidad para proyectar una política exterior coherente, especialmente en regiones periféricas. La cooperación al desarrollo se enmarca, además, en un escenario geopolítico marcado por la competencia entre potencias. Ruano advierte que la guerra en Ucrania y la rivalidad entre EE.UU. y China han relegado a la región en la agenda europea, aunque la región sigue siendo un socio estratégico para acceder a materias primas críticas (Müller et al., 2023).

En investigaciones más recientes, los expertos debaten el creciente giro de la UE hacia agendas de inversión y consideraciones geopolíticas en cooperación. Según Teevan et al., Un ejemplo central es la Estrategia Global Gateway (2021), presentada por la Presidenta de la Comisión Ursula von der Leyen. Según Olvié, Global Gateway propone movilizar hasta 300.000 millones de euros en inversiones en infraestructuras de calidad enmarcado como oferta de valor de la UE y con ejes que incluyen gobernanza transparente, equidad de socios y enfoque verde, prometiendo catalizar la inversión privada. Sin embargo, su lanzamiento tuvo

un marcado trasfondo geopolítico, la UE lo ha presentado expresamente como una alternativa a la Iniciativa de la Franja y la Ruta de China (Teevan et al, 2021).

En conjunto, el marco teórico de esta tesis integrará estas corrientes y debates. Desde las teorías clásicas de IR hasta los nuevos conceptos de acción global, se muestra que la AOD europea se define en un cruce de lógicas altruistas y geoestratégicas. Las referencias citadas desde documentos fundacionales hasta análisis de pensadores contemporáneos sustentan un examen riguroso y en todo momento se considerarán autores y enfoques clave para situar la política de la UE en el contexto global actual. La revisión bibliográfica muestra que la cooperación al desarrollo de la UE está experimentando una transformación debido a las tendencias globales en la ayuda internacional. Para ello, un análisis que describa las estrategias y tendencias actuales es necesario. El resultado será un texto académico coherente que discute cómo principios, normas e intereses configuran la cooperación de la UE hacia sus países socios en el periodo 2021-2027, sin perder de vista los elementos generales del sistema internacional.

JUSTIFICACIÓN

La justificación de esta investigación radica en la necesidad de comprender en detalle las características que definen la cooperación al desarrollo de la Unión Europea entre 2021 y 2027, precisamente en un contexto global marcado por profundos cambios geopolíticos y retos de gobernanza multilaterales. Mientras la literatura tradicional ha analizado la ayuda oficial al desarrollo (AOD) desde una visión liberal basada en principios de beneficios mutuos, promoción de valores democráticos y obligaciones humanitarias, el escenario global contemporáneo exige un replanteamiento crítico. El ascenso de partidos conservadores con agendas nacionalistas, el auge del nativismo en Europa, y la competencia estratégica con

actores como China han reconfigurado las prioridades de la Unión Europea (UE) y sus estados miembros, generando una brecha entre el discurso normativo de la cooperación y su implementación efectiva en contextos de creciente rivalidad geoeconómica.

Por una parte, la UE se enfrenta a un escenario de competencia estratégica con potencias emergentes que ofrecen modelos de cooperación alternativos, a un retroceso parcial de Estados Unidos como donante confiable y a la crisis de confianza de amplios sectores ciudadanos ante discursos nacionalistas y proteccionistas. Por otra, mantiene en paralelo un compromiso normativo con la Agenda 2030 y los derechos humanos que exige integrar la igualdad de género, la sostenibilidad ambiental y la inclusión social.

En ese sentido, resulta insuficiente el análisis previo que se ha centrado en la eficacia de la ayuda o en el alineamiento con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, sin identificar las características actuales que han redefinido la naturaleza misma de la AOD. Esta investigación aborda esa brecha proponiendo un análisis integral que combine la revisión de los nuevos instrumentos financieros y las estrategias de coordinación con entrevistas a responsables de las delegaciones de la UE. Con ello, no solo se clarifican los pilares operativos de la cooperación europea, sino que se aportan insumos sólidos para mejorar su coherencia y resiliencia ante cambios políticos internos y externos, garantizando su efectividad y legitimidad en un mundo cada vez más interdependiente.

METODOLOGÍA

La metodología de este trabajo de investigación abordó un enfoque cualitativo a través del desarrollo de entrevistas semiestructuradas y el análisis documental de políticas oficiales. Es así que, se llevaron a cabo seis entrevistas a agregadas de cooperación y funcionarios del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) en las representaciones diplomáticas de

Ecuador, Bolivia, Paraguay y Costa Rica, además, de un experto en Bruselas. Este enfoque permitió recolectar y comprender de primera mano la aplicación de la Ayuda Oficial al Desarrollo AOD de la Unión Europea en los países socios. Adicionalmente, se llevó a cabo un análisis documental de las políticas oficiales respecto a la cooperación al desarrollo de la Unión Europea que contemplaron el Reglamento del NDICI-Global Europe, las directrices de Global Gateway y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Esta estrategia de investigación presenta fortalezas respecto al acceso de información, experiencia de los sujetos entrevistados y validación. Primero, el acceso a la información a partir de entrevistas semiestructuradas ofrece un acceso privilegiado a las estrategias y aplicación de quienes ejecutan la AOD en los países socios. Segundo, la experiencia y diversidad de los sujetos entrevistados permitió tener un panorama general de la cooperación al desarrollo. Tercero, el análisis documental garantizó la verificación de las percepciones recogidas con las políticas oficiales de desarrollo.

No obstante, también existen limitaciones dentro del estudio respecto al tamaño de la muestra, la disponibilidad de los sujetos entrevistados y la comunicación. En ese sentido, existieron dificultades de ampliar la muestra debido a la respuesta de los funcionarios. Además, la disponibilidad de los sujetos varios debido a los cambios de la zona horario entre continentes. Por último, una limitación fue la comunicación respecto al idioma, aunque no fue representativa, sí planteo desafíos para la continuación y entendimiento.

En cuanto al tratamiento ético de la investigación, se prestó especial atención el respeto y la protección de los derechos de los participantes. Al inicio de cada entrevista se proporcionó información detallada del objetivo de la investigación, el manejo riguroso de la información, la voluntariedad de su contribución y grabación de las entrevistas. Adicional a esto se

extendió un consentimiento informado para el firmado correspondiente que detallaba los objetivos de la investigación y los derechos de participación. Además, se comunicó a los entrevistados su derecho a revocar su participación o solicitar la eliminación de elementos de la entrevista. Estas consideraciones éticas garantizaron un entorno de respeto y confianza, esencial para recabar la información.

En conjunto, este enfoque cualitativo, enriquecido con documentación oficial, permitió construir un análisis riguroso de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea, identificando con profundidad sus motores, sus rasgos definitorios y las dinámicas que condicionarán su evolución hasta 2034.

HALLAZGOS

1. Enfoque de inversión en sectores estratégicos

El principal hallazgo de la investigación es el cambio de enfoque de la cooperación al desarrollo de la UE hacia una estrategia de inversión y comercial. Este enfoque lanzado formalmente en 2021 por la Comisión Europea y el Alto Representante transforma la AOD no solo en una política de solidaridad, sino también de inversiones privadas y fortalecimiento de las relaciones comerciales entre Europa y sus países socios.

En primer lugar, la agenda de inversión pone en el centro los negocios dispuestos a invertir en sectores estratégicos de países socios como los minerales críticos como el litio, energías renovables, infraestructuras de transporte o redes digitales. Maddalena, agregada de cooperación en la Delegación de la Unión Europea en Paraguay, ve este giro con cierto optimismo: señala que “Global Gateway es una adaptación al nuevo equilibrio geopolítico” (comunicación personal, 10 de abril de 2025). Su perspectiva refleja la motivación de que la

UE puede movilizar inversiones para desplegar proyectos de gran escala, algo que los esquemas puramente subvencionales no permitían.

En segundo lugar, este enfoque incluye un elemento comercial que articula la AOD con la promoción de intercambios bilaterales y multilaterales. Según la entrevista, Veronique, agregada de cooperación Delegación de la Unión Europea en Ecuador y con una extensa trayectoria profesional en África, expresa preocupación por el futuro de la cooperación al desarrollo, observando un cambio fundamental hacia un enfoque más comercial (comunicación personal, 27 de febrero de 2025). La cooperación está transitando de áreas sociales tradicionales como los derechos humanos o estado de derecho hacia el apoyo empresarial y comercial. Veronique considera esto "desesperanzador", especialmente para ONGs y sociedad civil, ya que el nuevo enfoque comercial podría marginar a las poblaciones más vulnerables. También anticipa una probable reducción en el financiamiento debido a la crisis en Ucrania y la situación con Estados Unidos, particularmente preocupante para el ciclo 2028-2034. No obstante, Veronique, también reconoce que esta estrategia comercial facilita el comercio para todos, pues dichas asociaciones son interesantes, ayudan a desarrollar las empresas y también, mejoran la calidad de la cooperación entre las contrapartes. Además, resalta la firma del TLC entre la UE y el Mercosur como un hito de asociaciones igualitarias. Mónica, agregada de cooperación Delegación de la Unión Europea en Bolivia, comparte un diagnóstico similar, aunque con esperanza: "Este cambio es nuevo para la cooperación, pero puede resultar positivo enfocándose en inversiones en sectores estratégicos como el litio y las energías renovables" (comunicación personal, 10 de abril de 2025). Las entrevistadas muestran que la UE ha colocado al sector empresarial en el corazón de su política de desarrollo. Las subvenciones ya no bastan para movilizar proyectos de infraestructuras

críticas; se requiere además la participación activa de actores privados que aporten capital y conocimientos.

Este giro estratégico marca una ruptura con el modelo clásico de AOD, predominantemente centrado en la reducción de la pobreza y en la mejora de la gobernanza, siendo valores fundacionales de la cooperación al desarrollo de la UE. Ahora, las prioridades se extienden a la creación de empleo, el fomento de exportaciones y el refuerzo de la resiliencia económica de los socios, lo que redefine profundamente el mandato de la cooperación al desarrollo.

Aunque algunos entrevistados, como Veronique, expresan preocupación ante este énfasis empresarial, la mayoría reconoce que la combinación de solidaridad y proyección económica es una respuesta pragmática a los desafíos contemporáneos: crisis presupuestaria en Europa, competencia estratégica con China y EE UU, y la urgencia de cumplir compromisos globales.

En este contexto, la AOD de la UE se convierte en un vehículo para la diplomacia económica, donde la inversión privada, el comercio y la asistencia técnica convergen para forjar relaciones más sólidas y sostenibles con los países socios. Esta agenda de inversión, comercio y empresarial, por tanto, no solo redefine los instrumentos financieros de la UE, sino que reconfigura la naturaleza misma de su política de desarrollo, acercándola a las dinámicas del mercado global y a las exigencias de una geopolítica multipolar.

En tercer lugar, los sectores priorizados son el desarrollo de infraestructura física en energía, transporte, digital, salud y educación. Esta concentración responde a la convicción de que sólo a través de proyectos de gran escala, estrechamente vinculados entre sí, se puede generar un efecto multiplicador que impulse el crecimiento económico, la cohesión social y la resiliencia ante choques externos. La UE reconoce la brecha tecnológica como un freno al desarrollo. Francisco, ex funcionario de la Delegación de la Unión Europea en Ecuador y

actual profesional en Bruselas, subraya que “invertir en cables interoceánicos, ampliar la conectividad de última milla y modernizar servicios en la nube... son parte de la agenda de partnership digital de la UE” (comunicación personal, 2 de abril de 2025). Estas iniciativas reducen la “brecha digital” y preparan a las economías para competir en sectores de alto valor añadido.

Finalmente, la movilidad se ha convertido en una prioridad tangible en el terreno urbano y regional. Ana, agregada de cooperación de la Delegación de la Unión Europea en Costa Rica, remarca cómo la movilidad eléctrica y los sistemas integrados de transporte público han cobrado relevancia y se mencionan prioridades específicas para Costa Rica, como digitalización, movilidad sostenible y movilidad eléctrica, salud y energía (comunicación personal, 29 de abril de 2025). Estas intervenciones no sólo responden a objetivos ambientales, sino que amplían el acceso de la población a empleo, educación y servicios de salud, mejorando la calidad de vida.

Este alineamiento temático refleja una visión holística en la que el desarrollo económico, la sostenibilidad ambiental y la cohesión social se potencian mutuamente. Al centrar la cooperación en estos pilares, la UE pretende generar economías de escala, atraer inversiones privadas y reforzar los sistemas productivos de sus socios, sentando las bases para un crecimiento inclusivo y resiliente en la próxima década.

2. Agenda 360 y DDHH transversales

La agenda 360 constituye un pilar fundamental del modelo de cooperación de la UE entre 2021 y 2027, al integrar de manera transversal los valores de derechos humanos, igualdad de género, inclusión social y sostenibilidad ambiental en cada proyecto e inversión.

En primer lugar, la inclusión de salvaguardias sociales y ambientales son importantes, de forma que los proyectos de desarrollo e inversión no se limiten a objetivos económicos o de infraestructura, sino que se garanticen el respeto y el cumplimiento de altos estándares de transparencia, gobernanza y sostenibilidad. De acuerdo con Maddalena, la UE adopta un enfoque 360 en que las inversiones sean acompañadas por un sentido social, debido a que cualquier inversión, aunque sea beneficiosa a nivel teórico, siempre pueden ocurrir afectaciones al medioambiente (comunicación personal, 10 de abril de 2025). Además, Ananos señala que la agenda 360 abarca las inversiones y la inclusión de mecanismos de mitigación de riesgos de inversión (comunicación personal, 29 de abril de 2025). En base a las funcionarias entrevistadas, esta agenda 360 se traduce en mecanismos concreto de evaluación y mitigación de riesgos sociales en los que se requieren de estudios de impacto social y ambiental.

En segundo lugar, la transversalización de los DDHH es parte complementaria de la agenda 360. Según Veronique, la protección de los DDHH representa una continuidad de la visión original de la UE, pero ahora aplicada con mayor rigor: “Para mí los valores primeros de Europa son todo sobre derechos humanos, igualdad de género, acceso a la educación, acceso a la salud... en todos los proyectos y apoyos repetimos estos valores, es como se hace la negociación” (comunicación personal, 27 de febrero de 2025).. De esta forma, se evidencia como las acciones e intervenciones llevadas a cabo toman en cuenta el enfoque de DDHH. Ese énfasis no es meramente retórico, pues Julia, desde Costa Rica, subraya la necesidad de que “cada inversión tiene que cumplir con factores muy rígidos, también, de derechos humanos, de género, de cambio climático, etcétera” (comunicación personal, 29 de abril de 2025). Es decir, cada proyecto debe cumplir con altos estándares para asegurar impactos positivos.

La agenda 360 y los DDHH transversales garantizan la coherencia de valores y la resiliencia de los proyectos. Por un lado, estos parámetros refuerzan la coherencia de los valores fundacionales de la UE y su cooperación al desarrollo recogido en el artículo 208 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en el cual el objetivo principal de la política de cooperación al desarrollo de la Unión es la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza y el apoyo al desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo. Por otro lado, estos elementos, refuerzan la resiliencia de los proyectos al anticipar y gestionar los riesgos sociales y ambientales en el ciclo de los proyectos. De esta forma, la UE reduce la probabilidad de conflictos y retrasos, optimizando la eficacia de sus inversiones. Así, la AOD de la UE no se limita a un proceso de transferencia de recursos, sino que se convierte en un proceso colaborativo que sitúa a las personas y sus derechos en el centro de la agenda de desarrollo. Por último, en comparación con la cooperación tradicional, mucho más sectorial y fragmentada, este nuevo modelo exige un diseño integrado que garantice una agenda 360 tomando en cuenta la reducción de riesgos y la protección de los DDHH.

3. Armonización y coordinación de donantes mediante Equipo Europa

Un rasgo distintivo del modelo de cooperación de la UE para 2021–2027 es la armonización y coordinación de los donantes bajo el Equipo Europa. Esta estrategia busca superar la fragmentación de la cooperación debido a la diversidad de actores dentro de la Unión Europea desde la Comisión Europea, los Estados miembros y sus instituciones financieras. Esto con el objetivo coordinar sus agendas programáticas, procesos de diálogo y alineación de prioridades para maximizar el impacto global de la Ayuda Oficial al Desarrollo. Es así que, exploramos cómo este enfoque coordina donantes, conserva la coherencia política y fortalece la eficacia de la cooperación al desarrollo.

De acuerdo con Veronique “la idea también es de coordinar con los estados miembros de Europa y con los otros donantes también, para asegurarse que no doblamos los apoyos en los mismos sectores, porque no tiene sentido” (comunicación personal, 27 de febrero de 2025). Este testimonio ilustra cómo se construye una coordinación sólida de diálogo entre los diferentes actores europeos, asegurando que cada recurso encaje en un plan de acción conjunto. En lugar de competir por visibilidad o influencia, las instituciones europeas ahora trabajan de forma equilibrada y armonizada por objetivos comunes. Con la iniciativa Equipo Europa, lanzada oficialmente en 2020 y reforzada en 2021 con Global Gateway, la UE ha puesto en marcha un mecanismo de gobernanza que facilita la planificación conjunta y la implementación coordinada de proyectos.

Este modelo ofrece varias ventajas de reducción de la carga administrativa, coherencia y valores compartidos. Primero, se reduce la carga administrativa en las contrapartes nacionales e internacionales que cuentan con requisitos, criterios y salvaguardias unificadas. Segundo, Equipo Europa promueve la coherencia interna del manejo de su acción exterior. Esto refuerza la posición de la UE como actor global al proyectar un mensaje unificado en diversas temáticas como cambio climático, derechos humanos y migración. Tercero, al trabajar de manera conjunta se proyectan los valores compartidos del bloque europeo al demostrar que su acción exterior no está fragmentada por intereses nacionales, sino guiada por estos valores compartidos y una visión estratégica integral de desarrollo, comercio e inversión alineada a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la ONU

En conjunto, esta armonización de donantes representa un avance sustancial respecto al pasado, donde la diversidad de donantes generaba incertidumbre y reducía la eficiencia. Ahora, la UE actúa como un solo actor consolidado, capaz de movilizar recursos de forma coherente y ágil en beneficio de sus países socios.

4. Diversificación de fuentes de financiamiento y actores

El modelo de cooperación de la UE para 2021–2027 contempla la diversificación de fuentes de financiamiento y la inclusión de nuevos actores que dinamizan la implementación de proyectos. Este giro responde a la necesidad de movilizar mayores cantidades de recursos y apalancar experiencias diversas, al combinar el financiamiento público, multilateral y privado, junto con la voz activa de la sociedad civil. Este nuevo paradigma incluye fuentes y actores que antes no habían sido considerados como la empresa privada.

En primer lugar, la ampliación de las fuentes de financiamiento es necesaria para hacer frente a las necesidades de presupuestos en los proyectos. De acuerdo con Francisco, “Cada vez la cooperación se alinea más con préstamos y bonds, la parte financiera se diversifica para tener mayor alcance” (comunicación personal, 2 de abril de 2025). Es decir, las fuentes de financimeinto no se limitan a las subvenciones o fondos no reembolsables de la cooperación tradicional, si no también, ahora comprenden garantías e instrumentos mixtos que forman parte del blended finance promovido por la UE. Asimismo, Julia resalta que está cambiando el tipo de financiamiento con la presencia de nuevos socios, proyectos y tipos de crédito, por ejemplo, muchos de ellos se llevan a cabo con el Banco Europeo de Inversiones (comunicación personal, 29 de abril de 2025). De este modo, los programas de cooperación incluyen garantías parciales y préstamos concesionales del Banco Europeo de Inversiones BEI, todo ello con el objetivo de crear un efecto palanca que multiplique el impacto social y económico en los países socios.

En ese sentido, el nuevo paradigma de cooperación al desarrollo impulsado por la agenda de inversión, Global Gateway, se compone por financiación al desarrollo. De acuerdo con la Comisión Europea, “Global Gateway se basa en las nuevas herramientas financieras del

marco financiero plurianual de la UE 2021-2027, en particular el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI)-Global Europe”. De esta forma, la Unión Europea aprobó el 21 de junio de 2021 el Reglamento del Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global (NDICI-Global Europe, por sus siglas en inglés) como parte central de sus instrumentos de financiamiento de la acción exterior europea en materia de cooperación al desarrollo. Es así que, el Reglamento 2021/947 del Parlamento Europeo y del Consejo de este instrumento establece en su artículo 3, inciso 3 que:

“Al menos el 93 % del gasto efectuado con arreglo al Instrumento cumplirá los criterios de la AOD establecidos por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, con lo que se contribuirá a cumplir los compromisos colectivos de la AOD”

De esta manera, se evidencia como la mayoría de este instrumento y la financiación al desarrollo de la UE en el período actual está enfocada en alcanzar las metas globales de ayuda oficial al desarrollo de dedicar el 0,7 % de la renta nacional bruta (RNB) a AOD en el plazo previsto en la Agenda 2030. Según la Comisión Europea, “el instrumento NDICI-Europa Global unifica las subvenciones, la financiación mixta y las garantías (estas últimas anteriormente sujetas a normas y reglamentos específicos, como el mandato de préstamo exterior del BEI)”. De acuerdo con la misma institución, en el marco de este instrumento se busca promover inversiones públicas y privadas de forma estratégica en los países socios para apoyar el desarrollo sostenible a través del Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible Plus (FEDS+).

Según la Comisión de Asociaciones Internacionales la diversificación de fuentes de financiamiento y actores también incluyen agencias de Cooperación para el Desarrollo,

Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD), Agencias de Crédito a la Exportación (ACE) de los Estados Miembros de la UE, los cuales ofrecen recursos financieros para apoyar proyectos de inversión y del sector privado (2025). Por ejemplo, las agencias de cooperación para el desarrollo de Estados miembros como la AFD, GIZ o AECID pueden ser socias técnicas en los proyectos de cooperación. Estas agencias no solo contribuyen con fondos, sino también, con capacidades instaladas y fomentan el intercambio de experiencias entre las contrapartes interesadas.

En segundo lugar, la UE ha incorporado a un nuevo actor siendo las empresas y el sector privado en este actual paradigma de cooperación al desarrollo. Mónica, subraya cómo este cambio admite la incorporación de cámaras de comercio y asociaciones empresariales como contrapartes legítimas aportando una perspectiva de sostenibilidad y empleabilidad (comunicación personal, 10 de abril de 2025). Con este enfoque, la UE pretende consolidar asociaciones que incluyan tanto a empresas europeas como a contrapartes locales, garantizando así un beneficio mutuo y una mayor integración económica. Para Veronique representa un “cambio de pensamiento” profundo al reconocer al sector privado como actor central de la AOD (comunicación personal, 27 de febrero de 2025). A partir de este enfoque se fomenta la creación de alianzas público-privadas. Estos mecanismos resultan especialmente útiles en sectores y mercados emergentes que requieren de altas cantidades de inversión y plazos como la explotación de litio o el desarrollo de parques solares. Por último, la diversificación de actores incluye la participación de gobiernos subnacionales que ahora pueden acceder directamente a convocatorias de subvención y préstamos para proyectos de movilidad o digitalización local. Esto descentraliza el proceso y facilita que incluso entidades con escaso acceso a ODA bilateral puedan beneficiarse de estos nuevos paradigmas.

En resumen, la diversificación de fuentes y actores fortalece el modelo de cooperación de la UE, reduce la dependencia de una única vía de financiamiento y promueve la innovación en esquemas de inversión. Al combinar estos diversos tipos de financiamiento y actores, la UE crea un ecosistema colaborativo capaz de movilizar recursos a gran escala, atender las necesidades específicas de los socios y maximizar el impacto sostenible de su AOD.

5. Seguimiento y control de la sociedad civil

El modelo de cooperación de la UE para 2021–2027 reconoce a la sociedad civil como un actor central en el control, seguimiento y evaluación de los proyectos de AOD e inversión. En las entrevistas, el rol de la sociedad civil se destacó como un elemento esencial para garantizar la transparencia, legitimidad y sostenibilidad. Por un lado, Maddalena destaca el rol central de la ciudadanía como agente activo en la gestión de lo público, al ser beneficiarios de estos servicios públicos que traen consigo las inversiones pueden identificar posibles afectaciones o vulneraciones (comunicación personal, 10 de abril de 2025). Por otro lado, este pilar establece mecanismos formales para integrar las voces de la sociedad civil en la gestión de los proyectos. Según Mónica, agregada de cooperación de Bolivia, uno de estos mecanismos son las Hojas de Ruta con la Sociedad Civil dispuestos por la sede en Bruselas (comunicación personal, 10 de abril de 2025). Según ella, “este interés de la Unión Europea por fortalecer a la sociedad civil en acompañamiento al Global Gateway, no le interesaría a otro inversor que no sea la Unión Europea, pues podría haber intereses contrarios”. Es así como, a partir de este mecanismo se evidencia la voluntad política de la UE para fomentar el seguimiento y control social de las inversiones, lo que plantea innovaciones y hace distinguirla de otros donantes.

En ese sentido, el control civil garantiza la legitimidad, reducción de riesgos y la eficacia de los proyectos. En primer lugar, garantiza la legitimidad del proceso, pues permite que las comunidades participen genuinamente en la adopción de decisiones y en la supervisión de los recursos. En segundo lugar, reducen los riesgos asociados a los proyectos. El seguimiento y participación ciudadana temprana ayuda a identificar conflictos potenciales y proponer medidas de corrección. En tercer lugar, mejora la eficacia de los proyectos. Las intervenciones reciben retroalimentación continua lo que provoca una adaptación oportuna a las realidades locales, maximizando los resultados y reduciendo los riesgos. Este cambio sitúa al control y seguimiento como un pilar estratégico del nuevo modelo, que reconoce que la importancia de la participación activa y la protección efectiva de los derechos de las poblaciones intervenidas.

Finalmente, el refuerzo de esta colaboración con la sociedad civil alimenta la transparencia y genera un efecto de influencia en otras donantes internacionales que replican este modelo de. Con ello, la UE no solo mejora sus propios resultados, sino que contribuye a elevar el estándar global de gobernanza en la cooperación al desarrollo.

6. Gestión descentralización a Delegaciones de la UE

Este modelo de cooperación al desarrollo introduce la descentralización de la gestión a las Delegaciones de la UE en los países socios al otorgar a las delegaciones nacionales mayor autonomía en los procesos de toma de decisión respecto a la ayuda oficial al desarrollo. Mónica, desde Bolivia, detalla este cambio: “La gestión, que inicialmente estaba centralizada en Bruselas, ha pasado a las delegaciones en los países. Ahora las delegaciones han empezado a gestionar de forma directa la financiación y la subvención de los proyectos de desarrollo” (comunicación personal, 10 de abril de 2025). A diferencia de modelos de gestión anteriores

de cooperación tradicional, en los cuales las decisiones y desembolsos se centralizaban en Bruselas, este cambio ha representado un mayor acercamiento y reconocimiento de las realidades locales y necesidades de los países socios. Asimismo, Mónica señala que este cambio ha coincidido con una etapa de descentralización en la que las delegaciones han adoptado una política de gestión directa de los proyectos, no solamente a partir del financiamiento a organizaciones de sociedad civil, sino también con los fondos de programas bilaterales que se gestionan junto con los gobiernos (comunicación personal, 10 de abril de 2025).

Esta transformación de las competencias implica la gestión de presupuestos y prioridades locales, dialogo político continuo y capacidad de respuesta rápida. Primero, las delegaciones tienen la competencia de implementar prioridades, líneas temáticas y presupuestos propios enmarcados en su asignación y programa indicativo plurianual que se acuerdan con los gobiernos nacionales. Segundo, esta definición e implementación de prioridades requiere un diálogo político continuo. Veronique, en Ecuador, describe este proceso de diálogos, “Nos sentamos con el gobierno y la sociedad civil para definir hasta tres sectores prioritarios, la mayor parte de la negociación y la implementación es local” (comunicación personal, 27 de febrero de 2025). Es así como las delegaciones se convierten en centros de coordinación con autoridades nacionales, subnacionales y la sociedad civil. Tercer, el impacto de esta descentralización se observa en la rapidez de respuesta ante emergencias. De este modo, las delegaciones pueden abordar crisis emergentes en los gobiernos nacionales. Finalmente, las delegaciones ya no son meros intermediarios, sino socios estratégicos que co-diseñan políticas de desarrollo, lideran un diálogo constructivo y responden juntas a crisis. Este modelo fortalece el sentido de apropiación local, mejora la legitimidad democrática de la AOD y optimiza la utilización de recursos.

En síntesis, el traspaso de competencias a las delegaciones europeas representa un punto de inflexión, acerca la toma de decisiones a las realidades locales, acelera la ejecución de proyectos y fomenta un diálogo político más horizontal. A la vez, exige capacitación y mecanismos de coordinación para garantizar la coherencia de la acción exterior europea y el cumplimiento de los estándares y valores fundacionales de la UE.

ANÁLISIS

Dentro del sistema internacional actual, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) representa tanto un instrumento de política exterior como un componente estructural de sistema o régimen internacional de desarrollo. Este sistema, establecido en la segunda mitad del siglo XX, se ajustaba a una lógica normativa e institucional enfocada en la la solidaridad global, la promoción de valores y la colaboración entre naciones del Norte y del Sur del mundo. No obstante, durante el siglo XXI, este sistema ha pasado por una fase de cambio, propulsada por diversos elementos como la creciente multipolaridad, los intereses geoestratégicos de los donantes, la disminución de Estados Unidos como potencia reguladora, y la reestructuración de la cooperación internacional mediante nuevas modalidades de interdependencia.

Robert Keohane y Joseph Nye (1977) introdujeron la idea de interdependencia compleja para describir cómo las relaciones internacionales ya no están regidas únicamente por la lógica del poder bélico, sino también por redes de colaboración económica, institucional y social entre participantes estatales y no estatales. Esta idea resulta especialmente valiosa para examinar la política de desarrollo de la Unión Europea (UE), que durante el periodo 2021-2027 ha progresado hacia una estrategia holística que fusiona cooperación, inversión, comercio y

diplomacia. El instrumento NDICI–Global Europe y Global Gateway refleja esta transformación. Mediante este, la UE aspira no solo a impulsar el crecimiento económico en sus naciones miembros, sino también a establecer relaciones fundamentadas en ventajas recíprocas, potenciar su impacto regulatorio y salvaguardar sus intereses estratégicos.

En este escenario, la UE ha conseguido establecerse como un agente firme y previsible ante el debilitamiento de otros donantes convencionales, como Estados Unidos. Su retirada parcial o suspensión de programas fundamentales como USAID en ciertos casos ha creado vacíos en la estructura mundial de cooperación. Esta circunstancia ha consolidado a la Unión como un proveedor fiable de bienes públicos a nivel mundial, lo que fortalece su legitimidad y su habilidad para funcionar no solo como potencia económica, sino como un poder diplomático.

Sin embargo, este incremento en el alcance estratégico de la AOD sucede a partir de las situaciones en conflicto como en Ucrania y poder blando. Diversas investigaciones han indicado que la asistencia al desarrollo ha migrado como instrumento para lograr objetivos de seguridad, comerciales o influencia. Este es el momento en el que se requiere una revisión crítica de la esencia del régimen internacional del desarrollo, tal como lo propone Melonio (2020), quien señala que, aunque este sistema desempeñó un rol crucial en la posguerra para estructurar las relaciones Norte-Sur bajo el paradigma del desarrollo, hoy en día se halla en una fase de debilitamiento o reconfiguración, donde sus bases normativas ya no son tan firmes ni consensuadas.

Stephen Krasner (1983), una de las figuras fundamentales del realismo estructural, describe los regímenes internacionales como "agrupaciones de principios, normas, reglas y procesos de toma de decisiones que convergen las expectativas de los participantes internacionales en un área específica". Basándonos en esta definición, podemos comprender que el sistema de

desarrollo de las décadas anteriores está siendo reemplazado o al menos alterado por un sistema más fluido y adaptable, en el que los intereses estratégicos y comerciales prevalecen sobre los imperativos éticos o las perspectivas universalistas del progreso humano.

No obstante, es innegable que algunas motivaciones éticas y cosmopolitas siguen influyendo en la configuración de la AOD europea. El cosmopolitismo, concebido como la noción de que los individuos poseen responsabilidades éticas universales hacia todos los demás, más allá de los límites nacionales (Held, 2005), continúa presente en el discurso de la UE, en particular en sus alusiones al desarrollo sostenible, la igualdad de género, la lucha climática y los derechos humanos. La Agenda 2030 de las Naciones Unidas, considerada como guía mundial, también actúa como marco ético y político para plasmar estas responsabilidades en políticas específicas.

El auténtico desafío radica en la convivencia entre el cosmopolitismo normativo y el realismo estratégico que guía gran parte de las decisiones de asistencia. Por ejemplo, el enfoque en frenar la migración irregular a través de proyectos de desarrollo en naciones de procedencia y tránsito puede ser visto como una acción pragmática de interés nacional o regional, en lugar de como una acción dirigida únicamente a la justicia mundial. En este contexto, podríamos decir que existe una tensión estructural entre la solidaridad y el interés, entre el cosmopolitismo y la razón de Estado.

Esta tensión se intensifica por el panorama geopolítico después de la pandemia de COVID-19 y, en particular, por el conflicto armado en Ucrania. Los dos sucesos han evidenciado la importancia de una política exterior europea más consistente y independiente, en la que el apoyo al desarrollo es un componente estratégico para obtener influencia, estabilizar regiones esenciales y asegurar el acceso a recursos o mercados. Por lo tanto, proyectos como Global

Gateway no solo se muestran como opciones distintas al modelo de inversión chino, sino también como plataformas que fusionan valores europeos con intereses estructurales.

Así, la interdependencia compleja que Keohane describió se refleja en la intensificación de las relaciones institucionales y económicas entre la UE y sus aliados, en las que ya no se basan únicamente en la transferencia de recursos, sino en la construcción conjunta de capacidades, sinergias entre el sector público y privado, y gobernanza conjunta. Esta interdependencia plantea flujos financieros, técnicos y regulatorios que provienen de la UE, plantando nuevos parámetros de autonomía, condicionalidad y asimilación del desarrollo.

En este contexto, cabe cuestionarse si nos encontramos con una mera modificación del antiguo sistema de desarrollo, o con la aparición de un nuevo sistema híbrido, que fusiona aspectos de solidaridad y cosmopolitismo con estrategias geopolíticas. Esta pregunta es fundamental para entender la actualidad y el porvenir de la AOD europea. Sin duda, sirve como instrumento para abordar retos globales como la pobreza, cambio climático o desigualdad y también es un instrumento de promoción de valores.

Para concluir, el estudio de la AOD de la UE durante el periodo 2021-2027 revela una reestructuración estructural del sistema internacional de desarrollo, marcada por un incremento de la ampliación de las redes de interdependencia, reinterpretación del cosmopolitismo como principio guía y la reorientación estratégica,. La colaboración en el desarrollo ya no es meramente una manifestación de solidaridad, sino un elemento esencial en la estructura de poder, en la diplomacia mundial y en la edificación de un orden internacional en conflicto. Por esta razón, resulta crucial continuar con la reflexión crítica sobre los objetivos, métodos y principios éticos que orientan esta política pública mundial.

CONCLUSIONES

Este análisis ha profundizado en el modelo de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de la Unión Europea para el periodo 2021-2027 y ha reconocido seis cambios fundamentales que caracterizan su desempeño actual. Primero, la UE ha redirigido su AOD de forma prioritaria hacia una agenda de inversión en áreas estratégicas como la energía renovable, la digitalización, el transporte y las materias primas esenciales, aceptando que el desarrollo sostenible y la competitividad económica están vinculados en un mundo interconectado. Segundo, dicha inversión se complementa con una agenda 360° que incorpora derechos humanos, equidad de género y protecciones sociales de manera transversal en todos los proyectos, preservando así el principio de solidaridad y justicia que reside en el mandato europeo, a pesar de la naturaleza cada vez más geoeconómica de la colaboración. Tercero, la Unión Europea ha potenciado la armonización y coordinación de sus donantes mediante la estrategia "Team Europe", que reúne los esfuerzos de la Comisión, el Servicio Europeo de Acción Exterior, el Banco Europeo de Inversiones y las agencias nacionales de los países miembros para proporcionar una respuesta conjunta y consistente, lo cual ha incrementado la eficiencia operacional aunque plantea desafíos en la gobernanza multiactor. Cuarto, la diversificación de los recursos financieros ha permitido la aparición de inversores privados, filantropías y potencias en desarrollo, generando un escenario más abundante de recursos pero forzando a la UE a reevaluar su valor añadido en un entorno de competencia. Quinto, se han fortalecido los sistemas de monitoreo y control de la sociedad civil, proporcionando a entidades no gubernamentales y veedurías un acceso más amplio a la información y voz para supervisar el manejo de los fondos, salvaguardando de esta manera a las comunidades más desprotegidas y potenciando la transparencia. Finalmente, la UE ha otorgado a sus delegaciones locales una administración presupuestaria y de decisiones más descentralizada, lo que ha acelerado los plazos de implementación y optimizado la adaptación de los proyectos a las circunstancias locales.

Estos descubrimientos demuestran que la AOD europea opera como una herramienta de asistencia y un mecanismo multifuncional que fusiona diplomacia blanda, inversión estratégica y fomento de valores, todo esto bajo la presión de un ambiente geopolítico cada vez más competitivo. El abandono de Estados Unidos de algunos programas de desarrollo y el surgimiento de actores como China han fortalecido la posición de la UE como un donante constante, aunque también han demandado una mayor consistencia interna y una perspectiva de largo alcance. No obstante, el cosmopolitismo normativo de responder a las personas en vulnerabilidad se mantiene en el discurso, a pesar de que su implementación práctica conviva con situaciones estratégicas.

A partir de estas conclusiones, emergen nuevas interrogantes de investigación que requieren un análisis minucioso. Primero, ¿de qué manera las agencias de cooperación de los países miembros administran sus propias prioridades y orientaciones independientes ante el mandato compartido de Team Europe? Este asunto explora las potenciales tensiones internas entre la coordinación supranacional y las aspiraciones nacionales. Asimismo, resulta imprescindible cuestionarse qué dinámicas surgen cuando diversas agencias de un mismo ámbito europeo luchan por financiar inversiones en los mismos sectores estratégicos, ya que dicha competencia puede impactar en la consistencia y la efectividad global del trabajo conjunto. Otro enfoque de investigación relevante es examinar cómo las entidades de la sociedad civil balancean su función de veeduría con la reciente naturaleza inversora de la AOD: ¿cuánto pueden afectar las decisiones de inversión para asegurar que los proyectos se ajusten a criterios sociales y ambientales, no únicamente financieros? Además, es provechoso analizar cómo la diversificación de fuentes de financiación, que incluyen a actores no convencionales, afecta la habilidad de la UE para establecer normas de transparencia y condicionalidad, ya que en un mercado de cooperación más fragmentado, su

poder de influencia podría ser debilitado. Finalmente, es interesante investigar si la descentralización de las delegaciones europeas preserva la consistencia mundial de la política de cooperación o genera peligros de una excesiva diversidad en su implementación. Estas interrogantes nos permitirán explorar más a fondo las tensiones y oportunidades de un modelo europeo que, en su esfuerzo por fusionar solidaridad, prosperidad conjunta y estabilidad geopolítica, debe continuar ajustándose a un mundo que cambia continuamente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alonso, José Antonio y Sanahuja, José Antonio (2006). Un mundo en transformación: repensar la agenda de desarrollo. En Intermón Oxfam, La realidad de la ayuda 2006-2007 (pp. 179-204). Barcelona: Intermón Oxfam.
- Baker, B. (2014). Foreign aid: history, theories, and facts. U.S. BUREAU OF LABOR STATISTICS. <https://www.bls.gov/opub/mlr/2014/beyond-bls/pdf/foreign-aid-history-theories-and-facts.pdf#:~:text=motives%20play%20the%20leading%20role,of%20living%20in%20recipient%20countries>
- Comisión de Asociaciones Internacionales. (2025). Global Gateway Business Opportunities. European Commission. https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/global-gateway-business-opportunities_en
- European Commission. Global Gateway. International Partnerships. Disponible en: https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway_en
- Glennie (2021) - Inversión Pública Global

Johansson-Nogués, E., Vlaskamp, M. C., & (2021). Contestation to the European Union on nuclear non-proliferation. European Security.

Melonio, T., Naudet, J. Rioux. R. (2020) La ayuda oficial al desarrollo en la era de las consecuencias <https://www.afd.fr/es/ressources/la-ayuda-oficial-al-desarrollo-en-la-era-de-las-consecuencias>

Olivié, I., Santillán, M. (2023). Ayuda al desarrollo y geopolítica: la iniciativa Global Gateway de la UE. Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/policy-paper/ayuda-al-desarrollo-y-geopolitica-la-iniciativa-global-gateway-de-la-ue/#:~:text=Ursula%20von%20der%20Leyen%2C%20en,ibid>

Reglamento 2021/947 del Parlamento Europeo y del Consejo

Roodman, D. (2006). Foreign Aid and Recurrent Cost: Donor Competition, Aid Proliferation and Budget Support. RIETI Discussion Paper Series 07-E-051. Disponible en: <https://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/07e051.pdf>

Ruano. (2024). Quién se beneficia de la Global Gateway?. Disponible en: <https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/2024-10/EU-Global%20Gateway%20Report%20-%20Spanish%20Summary.pdf>

Sanahuja, J. A. (2007). ¿ Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo.

Siitonen, L. (1990). Political Theories of development Cooperation-A study of theories of International Cooperation.

Swiss, L. (2021). The Globalisation of Foreign Aid: Global Influences and the Diffusion of Aid Priorities. In S. Chaturvedi et al. (Eds.), *The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda* (pp. 113-125). Palgrave Macmillan.

Teevan, C., Bilal, S., Domingo, E., Medinilla, A. (2022). The Global Gateway: a recipe for eu geopolitical relevance?. DISCUSSION PAPER No. 323. ECDPM.

<https://ecdpm.org/application/files/4616/5779/4869/Global-Gateway-recipe-EU-geopolitical-relevance-ECDPM-Discussion-Paper-323-2022.pdf#:~:text=pledged%20to%20mobilise%20up%20to,EC%202021a>

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)

Woods (2005). *The International Aid System 2005-2010 Forces For and Against Change*.