
Ayuda al desarrollo y geopolítica: la iniciativa *Global Gateway* de la UE

Iliana Olivié y María Santillán O'Shea (coords.)
Julio 2023

Ayuda al desarrollo y geopolítica: la iniciativa *Global Gateway* de la UE

Iliana Olivié y María Santillán O'Shea (coords.) - Julio 2023

Con la colaboración de  **acciona**



Real Instituto Elcano - Madrid - España
www.realinstitutoelcano.org

© 2023 Real Instituto Elcano
C/ Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
www.realinstitutoelcano.org

ISSN: 2255-5293
Depósito Legal: M-8692-2013

Elcano Policy Paper

Ayuda al desarrollo y geopolítica: la iniciativa *Global Gateway* de la UE

Contenidos

Introducción

1. ¿Qué es *Global Gateway*?

1.1. La cooperación al desarrollo de la UE

1.2. *Global Gateway*

1.3. *Global Gateway* y la Iniciativa de la Franja y la Ruta

2. Retos y oportunidades de *Global Gateway*

2.1. Impacto en desarrollo

2.2. Potencial geoestratégico

2.3. Financiación innovadora

2.4. Coherencia y coordinación

3. Un portal de clima, energía y conectividad

3.1. *Global Gateway* y el hidrógeno en Chile

3.2. Programa BELLA y cooperación tecnológica UE-América Latina y el Caribe

4. Conclusiones y recomendaciones

Bibliografía

Resumen¹

Este *policy paper* analiza la iniciativa *Global Gateway* de la Unión Europea (UE). Tratándose de un programa joven y aún en construcción, la finalidad de este ejercicio es la de sugerir recomendaciones para un diseño y ejecución orientados a su (i) potencial geoestratégico y (ii) de impacto en desarrollo, su capacidad para generar (iii) financiación innovadora y (iv) una mayor y mejor coherencia de la iniciativa y coordinación de sus *stakeholders*. Para ello, se exploran sus retos y oportunidades en estos cuatro planos, tanto para la iniciativa en general como para la Cooperación Española y el sector privado español. Estos mismos retos y oportunidades se observan también en dos proyectos concretos en los ámbitos de la transición climática (proyecto de hidrógeno en Chile) y la conectividad (programa BELLA).

Los desafíos a los que se enfrenta el éxito de *Global Gateway* son numerosos y de distinta naturaleza. Resolver el siempre delicado equilibrio entre impacto en desarrollo y la rentabilidad necesaria para la participación de la iniciativa privada, convivir con procesos garantistas pero lentos en el ámbito de las instituciones de la UE o incorporar más y mejor las prioridades nacionales de desarrollo de los países socios son sólo tres ejemplos. En cualquier caso, este trabajo coral, que ha contado con los insumos de la ya extensa literatura sobre el proyecto y con las opiniones de una veintena de entrevistados permite ofrecer una serie de recomendaciones que se agrupan al final del documento. Dichas recomendaciones giran, en primer lugar, en torno a la gobernanza de la estrategia, haciendo referencia a posibles mejoras a su agilidad, a sus niveles intermedios de toma de decisiones, a la claridad y transparencia de sus procesos (incluyendo los relativos a la participación de sus distintos actores), a la necesidad de coordinar y tener en cuenta otras iniciativas que pudieran solaparse con ésta (tanto europeas como externas) y al equilibrio entre agilidad y garantías en el proceso de ejecución. En segundo lugar, en aras del impacto en desarrollo de la iniciativa, se recomienda un mayor alineamiento con las prioridades de desarrollo de la UE, en particular los objetivos sociales, que atañe también a la participación privada, que cuente con mecanismos de evaluación transparentes y maneras de involucrar también al sector privado local, potenciando así la imagen de la UE como donante integral. En tercer lugar, se recomienda buscar una mayor apropiación por parte de los Estados miembros, por ejemplo, mediante rondas de contactos o la formalización de procesos, y por parte de los países socios y de otros actores, como la sociedad civil. Por último, se aconseja mejorar la comunicación sobre la iniciativa, alineando el esfuerzo comunicativo con las que se perciben como sus carencias y apostando por una narrativa que sea realista respecto del potencial de la herramienta y que enfatice su carácter colaborativo, más que el competitivo o reactivo respecto de otros actores globales, como China.

¹ Autores del Policy Paper: Ugo Armanini, Mario Esteban, Raquel Jorge, Lara Lázaro, Iliana Oliví, María Santillán O'Shea e Ignacio Urbasos. Los autores agradecen a Miguel Otero Iglesias los comentarios realizados a este *policy paper*.

Introducción

La Unión Europea (UE) despliega al año, en concepto de ayuda, cerca de 70.000 millones de euros en unos 150 países en desarrollo, lo que supone en torno a la mitad de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) del club Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y hace de la Unión el primer donante mundial.

A pesar de las crisis de los últimos lustros, la ayuda de los donantes tradicionales (u OCDE) ha mantenido un crecimiento constante, batiendo nuevos récords históricos cada año. A esto se suma la apuesta redoblada de los (mal llamados) donantes emergentes y, notablemente, de China.

En paralelo, la agenda de desarrollo global ha transitado desde una visión más bien técnica o tecnocrática de la ayuda al desarrollo, centrada en el logro de una serie de objetivos sociales a nivel local (concretados en la Agenda de Eficacia de la Ayuda y en los Objetivos de Desarrollo del Milenio) a otra, más amplia, que asume los retos del desarrollo en toda su amplitud y complejidad, expandiendo su alcance a los planos económico, climático, ambiental, político, institucional o securitario (lo que se materializa en la Agenda 2030).

Así, la ayuda al desarrollo, tradicional y emergente, aumenta, mientras los retos y objetivos de desarrollo se multiplican. La necesidad de dotar una agenda de financiación del desarrollo que transite "*from billions to trillions*" está dando lugar a la creación o fortalecimiento de mecanismos e instrumentos que aumenten la financiación pública (ayuda reembolsable, *blending*) y privada (garantías, partenariados público-privados para el desarrollo sostenible) del desarrollo.

La ayuda y cooperación al desarrollo son el buque insignia de la proyección exterior de una UE que, gobernada hoy por una Comisión Geopolítica, pone en marcha una serie de procesos orientados, por una parte, a la comunitarización de facto de la ayuda europea (desaparición de herramientas extra-presupuestarias como el FED, creación del NDICI-*Global Europe*, *Team Europe*, cooperación delegada) y, por otra, a aumentar la escala, alcance temático (digital, clima, transporte, educación, salud, investigación) y estratégico (en parte como respuesta a la Iniciativa de la Franja y la Ruta, BRI china) de las acciones de desarrollo, lo que está llamado a materializarse en la iniciativa *Global Gateway*.

La estrategia *Global Gateway* ha sido criticada por su falta de ambición, en la medida en la que, en gran parte se limita a re-empaquetar iniciativas pre-existentes. Sin embargo, si con un mero "re-empaquetado" se logra dotar de estrategia y coherencia interna a una ayuda oficial al desarrollo que, por ejemplo, multiplica por 10 su equivalente en el caso de China, el efecto en términos de desarrollo y de proyección exterior de la UE puede ser mayúsculo. Además, esta iniciativa se asienta sobre el nuevo instrumento europeo NDICI-*Global Europe*, que ya representa un cambio significativo en cuanto a la ambición de la política europea de cooperación.

Global Gateway está pues llamada a transformar la cooperación al desarrollo europea y, con ella, al menos parcialmente, la de sus Estados miembros teniendo en cuenta, además, su potencial efecto comunitarizador. Las implicaciones para el sector privado español y para la Cooperación Española son diversas en la medida en la que afecta a su herramienta de cooperación financiera y a las formas de participación del sector privado en iniciativas de desarrollo, y esto, en un momento crítico, de reforma de la cooperación al desarrollo.

La siguiente sección describe la iniciativa de *Global Gateway*, en el marco de una ayuda europea en transformación y como respuesta a la BRI china. En el segundo epígrafe, se repasan los retos y oportunidades de *Global Gateway* en términos de su impacto en desarrollo, potencial geoestratégico, capacidad de innovación financiera y coherencia y coordinación internas de la UE. La tercera sección pone el foco en estos mismos retos y oportunidades para los casos concretos de un proyecto de transición energética (hidrógeno en Chile) y de conectividad (BELLA). La última sección ofrece una serie de recomendaciones en los campos de la gobernanza de la estrategia, su impacto en desarrollo, su apropiación por parte de todos los actores y sus esfuerzos de comunicación.

1 ¿Qué es *Global Gateway*?

1.1. La cooperación al desarrollo de la UE

Los últimos años han visto una tendencia a favor de la integración y geopolitización de la cooperación europea al desarrollo, al ir incorporando progresivamente objetivos de desarrollo con otros objetivos de política exterior (Oliví y Santillán, 2021). Converge así este enfoque con el que adoptan otros actores de desarrollo y se alinea más con algunas modalidades de cooperación de algunos Estados miembros, como la cooperación financiera de Francia o Alemania. Esta evolución, reflejada en la amplitud de objetivos diferentes recogidos en el Nuevo Consenso de Desarrollo de 2017, se observa particularmente en la adopción en 2021 de Europa Global y el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI, por sus siglas en inglés) (*ibid.*).

Dicho instrumento, encargado de financiar y ejecutar la acción de desarrollo de la UE durante el ciclo financiero 2021-2027, absorbe en una herramienta única los mandatos de varios instrumentos previos. Éstos incluyen, entre otros, el Fondo Europeo de Desarrollo, destinado a países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y a Países y Territorios de Ultramar (PTU), que contaba con la excepcionalidad de ser financiado extrapresupuestariamente (ahora tan sólo los PTU lo son); el Instrumento Europeo de Vecindad; el Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo, que canaliza ayuda hacia Asia, Asia Central, Oriente Medio, América Latina y Sudáfrica; y el Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz (Comisión Europea, 2018).

El instrumento Europa Global-NDICI cuenta adicionalmente con un Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible Plus (FEDS+), sucesor de un Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS), que provee apoyo financiero a inversiones en desarrollo en todo el mundo. Acompaña, por último, a este FEDS+, una Garantía de Acción Exterior que absorbe el mandato de préstamo en el exterior del Banco Europeo de Inversiones (*ibid.*).

La unificación de todos estos instrumentos bajo el Europa Global-NDICI dota a este nuevo instrumento de una mirada geográfica y temática mucho más amplia, así como de un mandato que excede los objetivos tradicionales de desarrollo, tales como la erradicación de la pobreza, e incluye nociones geopolíticas y securitarias, como la estabilidad y la paz (Parlamento Europeo y Consejo, 2021). Además de en la amplitud de objetivos, el enfoque geopolítico de la cooperación europea se refleja en el peso que adquiere la Vecindad en este contexto. El reglamento del NDICI contiene una serie de disposiciones específicas para las cuestiones de vecindad, que incluyen el control de flujos migratorios, así como una asignación de fondos relativamente elevada para la misma (19.000 millones de euros, la segunda mayor partida, tras los 29.000 millones asignados a la totalidad del África Subsahariana) (*ibid.*).

Una última manifestación de la integración y geopolitización de la ayuda está en su financiación. Al absorber el instrumento Europa Global-NDICI también el antiguo FED, la cooperación europea al desarrollo pasa a estar financiada enteramente por los presupuestos

comunitarios, concediendo así un mayor papel en el mismo a la Comisión Europea (denominada Comisión “geopolítica” por la presidenta von der Leyen) (Olivié y Santillán, 2021) y, en cierta medida, al Parlamento Europeo (Burni *et al.*, 2021). Además, sus 79.500 millones de euros (Parlamento Europeo y Consejo, 2021) exceden la suma de asignaciones con las que contaban los instrumentos previos, a pesar de no incluir ya la aportación del Reino Unido, indicando asimismo la creciente importancia otorgada a la proyección exterior de la UE.

Paralelamente, los esfuerzos por dotar a la acción exterior y de desarrollo de la UE de una mayor coherencia e integración (sobre todo a raíz de la necesidad de aunar fuerzas para dar respuesta a la pandemia del COVID-19) desembocan en que en 2020 se adopta el llamado enfoque Equipo Europa en la cooperación europea (Comisión Europea, s.f.b). Se trata de un intento por potenciar la visibilidad de la UE en el mundo como un actor si no monolítico, sí con coherencia interna y una colaboración más estrecha y efectiva entre sus miembros, y de presentarse como tal de cara a sus socios exteriores (*ibid.*).

Así pues, la evolución reciente de la política de cooperación al desarrollo de la UE engloba a ésta y al resto de la política exterior europea dentro de una misma visión y estrategia, aunando así sus objetivos, actores, dinámicas de poder e impacto.

1.2. *Global Gateway*

En este contexto geoestratégico, acentuado además por el efecto de la pandemia en desarrollo y los apenas siete años que quedan para 2030 –meta para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible–, surge la iniciativa *Global Gateway*. Ésta fue anunciada por la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, en septiembre de 2021 como herramienta para dar respuesta a la necesidad de “conexiones sostenibles y fiables útiles para las personas y el planeta” (Comisión Europea, 2021b). Es decir, *Global Gateway* pretende impulsar la acción exterior de la UE en materia de conectividad e infraestructuras, y pretende alcanzar este objetivo movilizándolo una inversión de 300.000 millones de euros en los sectores digital, climático y energético, de transporte, de salud, y de educación e investigación (*ibid.*).

Resulta importante señalar que *Global Gateway* se trata de un ejercicio para potenciar la visibilidad, imagen y coherencia de la acción exterior de la UE a través de su cooperación internacional, que se presenta como una “oferta positiva” para sus socios al contar con una serie de ventajas, tales como su sostenibilidad y enfoque normativo (Comisión Europea, 2021a). En línea con dicho enfoque, la iniciativa se apoyaría, oficialmente, en seis principios: valores democráticos y normas rigurosas; buena gobernanza y transparencia; asociaciones igualitarias; acción ecológica y limpia; centrada en la seguridad; y capaz de catalizar inversión privada (Comisión Europea, 2021b).

Con ello, y según palabras de la misma von der Leyen, la UE aspira a afianzar su papel en el orden mundial, contrarrestando así el auge de la presencia china en todo el mundo, especialmente en los sectores relacionados con las infraestructuras y conexiones, como se

explicará más adelante (Pandita, 2023). Por lo tanto, la iniciativa *Global Gateway* no trae consigo un nuevo paquete de financiación, sino que clarifica, unifica y coordina la acción exterior europea, financiada por medio de fondos e instrumentos ya existentes, mediante un enfoque de Equipo Europa (Comisión Europea, 2022b).

La anunciada movilización de recursos, entonces, hace referencia a los fondos que provendrán, en primer lugar, del instrumento Europa Global-NDICI y de su FEDS+ y Garantía de Acción Exterior. Asimismo, está prevista la financiación procedente de otros instrumentos, como el Instrumento de Ayuda a la Preadhesión III, Interreg, InvestEU y Horizon Europe, además de aquellos fondos que la cooperación de cada Estado miembro pueda movilizar mediante financiación combinada (*ibid.*). Por último, se está también contemplando la posible creación de una Agencia Europea de Crédito a la Exportación para impulsar la competitividad de las empresas europeas en países socios (Szczepański, 2023), aunque no ha habido por el momento avances tangibles relacionados con esta propuesta.

Con todo, la puesta en marcha de la estrategia ha sido lenta. Inicialmente, se ha optado por incluir en *Global Gateway* una serie de proyectos europeos que sirvan de insignia y promuevan la visibilidad de la UE sobre el terreno y de cara a los socios. En esta primera selección se incluyen proyectos como el cable de fibra óptica Medusa para conectar Europa con el norte de África, la extensión del cable de fibra óptica BELLA entre Europa y Centroamérica y el Caribe, el Corredor Eléctrico Transbalcánico en Europa del este, las asociaciones de hidrógeno verde y materias primas críticas con Namibia y Kazajstán y de hidrógeno verde con Egipto, entre otros (Guerrero, 2022); selección a la que posteriormente se han ido añadiendo más proyectos (Grupo Spri, 2023).

1.3. *Global Gateway* y la Iniciativa de la Franja y la Ruta

Cuando se anunció en 2013, la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI) respondía a diversos intereses de China, destacando la búsqueda de nuevos mercados para sectores con un evidente exceso de capacidad, como el de la construcción, y el aumento de su influencia geopolítica y normativa. Su rápida difusión prácticamente por todo el planeta, a pesar de haberse ideado originalmente para Eurasia, se debió a que existía una enorme demanda de financiación en infraestructuras que no estaban satisfaciendo los actores tradicionales.

La BRI ha registrado un declive desde un auge de inversiones y actividad diplomática en 2016-2017, coincidiendo con el primer Foro de la Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional. Tras la celebración de un segundo Foro en 2019 y la aparición del COVID-19, el liderazgo político chino ha reducido su visibilidad, como evidencian la drástica reducción de menciones en los discursos de Xi Jinping (Chen, 2022) y la retrogradación en 2021 del Foro bianual a una reunión de nivel ministerial. Pasado su ímpetu inicial, la BRI se ha estancado y está por ver si la celebración de un tercer foro en otoño de 2023, con motivo de su décimo aniversario, podría favorecer un nuevo impulso. La magnitud de una eventual revitalización de la BRI parece limitada, pues ha disminuido el apetito por esta iniciativa tanto fuera como dentro de China.

Países socios con memorandos de entendimiento sobre la BRI han quedado decepcionados con ella y se enfrentan a problemas de deuda, agudizados tras la crisis del COVID-19. Esto está vinculado a problemas normativos de la iniciativa, como su falta de transparencia. Además, destaca la aproximación históricamente semi- o no-concesional china (81% de su financiación al desarrollo hasta 2017 (Malik *et al.*, 2021: 13)) y los préstamos frente a las donaciones (con factores que llegaron a ser del 31 al 1), y cuyos proyectos han contribuido de manera significativa a la deuda externa de países como Yibuti, Angola, Laos, Maldivas, Mongolia (Buchholz, 2023) y Montenegro (Hurley *et al.*, 2018: 18). Asimismo, se ha evidenciado cómo la resistencia de comunidades locales puede echar por tierra proyectos que no cumplen con unos estándares regulatorios o de sostenibilidad social y medioambiental adecuados, como evidencia entre otros la suspensión por vía jurídica –seguida por su cancelación definitiva– del primer proyecto de planta de carbón en Kenia (Yi, 2021) con más de 1.000 millones de dólares de financiación china. Mas generalmente, se estima que hasta 2021, el 35% de la cartera de proyectos BRI (Malik *et al.*, 2021: 13) encontró graves problemas de implementación, incluyendo protestas públicas, escándalos de corrupción, violaciones de derechos laborales o problemas medioambientales; problemáticas que, como se verá más adelante, *Global Gateway* deberá asegurarse de evitar. Además, muchos de estos proyectos han generado una dudosa rentabilidad económica para China cuyas autoridades se han vuelto menos proclives a financiar grandes proyectos de infraestructura y más atentas a gestionar los riesgos económicos y reputacionales derivados del fracaso de los mismos.² Esto ha impulsado la publicación de una plétora de estrategias oficiales orientadas a convertir la BRI en una iniciativa más sostenible con proyectos de mayor calidad.³ Además, las autoridades chinas consideran que estamos en un contexto internacional de creciente riesgo geopolítico, que no es propicio para inversiones en grandes proyectos de infraestructuras y exige priorizar una mayor autonomía industrial y tecnológica de China.

Un claro ejemplo de que se ha reducido el nivel de ambición de los proyectos de infraestructuras financiados por China es el corredor bioceánico Brasil-Bolivia-Perú. Este proyecto faraónico se concibe ahora desde una perspectiva más modesta, centrada en el desarrollo paulatino de infraestructuras a nivel nacional cuando sea posible y posponiendo la conectividad intrarregional a un eventual momento en el que pudieran surgir las condiciones políticas favorables. El caso sudamericano evidencia los límites de un enfoque vertical –basado en acuerdos con gobierno centrales– a la hora de implementar proyectos, dada la dificultad de poner de acuerdo a todos los actores interesados, incluyendo gobiernos subnacionales y comunidades locales (Gong, 2023). El énfasis de la BRI se ha trasladado de grandes infraestructuras tradicionales hacia proyectos más pequeños o vinculados a la transición digital y verde; y de los préstamos a las inversiones. Dicha evolución no es ajena

² Antes de la pandemia, datos del *American Enterprise Institute* apuntaban a que la BRI llegó a acumular 100.000 millones de dólares de activos dudosos (un cuarto del total mundial desde 2005) (OCDE, 2018: 29). A eso se añade una fuerte exposición, el 60% de su cartera de créditos internacionales (Lu, 2023), a países con crisis de deuda en 2022, y un monto de más de 200.000 millones de dólares en rescates financieros desde 2016 –un quinto del monto total de compromisos de pago de la BRI (Douglas, 2023).

³ Entre las cuales se pueden citar: *Perspectivas y acciones para promover la construcción conjunta de la Franja Económica a lo largo de la Ruta de la Seda y de la Ruta de la Seda Marítima del Siglo XXI* (2015), las *Directrices de desarrollo verde para la inversión y la cooperación en el extranjero* (2020) y los *Lineamientos para la Protección Ambiental Ecológica de Proyectos de Cooperación y Construcción de Inversiones Extranjeras* (2022). A ello se añade la meta de inversión hacia el exterior del 14 Plan Quinquenal del 25% inferior respecto al periodo anterior (2016-2020) (Wang, 2022: 21).

a la presión de las normas y estándares internacionales y también refleja la influencia de los países receptores. Casos de cancelación de megaproyectos (Berger, 2018), como en Malasia (Zainuddin, 2021), o renegociación de deudas y garantías (Griffin, 2022), como en Ecuador (de la Torre *et al.*, 2022), señalan una voluntad por parte de países socios de redefinir relaciones asimétricas con China, a la vez que ofrecen a esta última la posibilidad de replantearse la manera en que desarrolla sus proyectos.

Por otro lado, China lanzó en septiembre de 2021 la Iniciativa para el Desarrollo Global (GDI) para reforzar su perfil internacional como país proveedor de ayuda al desarrollo. Aunque aún está por concretar, esta nueva iniciativa ya es apoyada por más de 60 países en el marco del Grupo de Amigos de la GDI en Naciones Unidas (Ministerio de Asuntos Exterior de la República Popular China, 2022). Se lanza en paralelo y como iniciativa complementaria a la BRI; mientras ésta tiene un enfoque más de mercado en el que prima la participación privada, la GDI es más cercana al enfoque “tradicional” de la cooperación al desarrollo (Mulakala, 2022). Financieramente, la GDI está financiada con fondos de ayuda a través de la Agencia de Cooperación de Desarrollo Internacional de China (CIDCA) y de contribuciones chinas a programas e iniciativas internacionales (Ha, 2023). Temáticamente, sus ocho áreas prioritarias de cooperación son: mitigación de la pobreza, seguridad alimentaria, respuesta al COVID-19 y vacunas, financiación para el desarrollo, cambio climático y desarrollo ecológico, industrialización, economía digital y conectividad (Misión Permanente de la República Popular China ante la ONU, 2022)⁴.

En cualquier caso, y a pesar de que China participa del Marco Común del G20 para el tratamiento de la deuda (Wei, 2022), siguen existiendo contradicciones significativas entre la UE y China en este campo. Un ejemplo evidente es la falta de transparencia de la financiación china al desarrollo. Se estima que la deuda china en países con ingresos bajos y medios no reportada bajo el Sistema de Registro de Deudores del Banco Mundial alcanzó los 385.000 millones de dólares (Malik *et al.*, 2021: 57), casi la mitad de la deuda oficialmente registrada bajo dicho mecanismo. La BRI también seguirá divergiendo de la financiación al desarrollo europea si se materializa la voluntad europea de sólo financiar proyectos compatibles con un calentamiento global limitado a 1,5 grados (GIZ, 2022: 2), lo que deja fuera cualquier inversión en energías fósiles (Evans, 2022). Aunque la inversión en renovables haya aumentado en términos absolutos y relativos, las energías fósiles constituyen aun más de la mitad de los montos de contratos y volúmenes de inversión en energía bajo la iniciativa china (Wang, 2023). Además, a pesar de la prohibición de financiar plantas de carbón fuera de China, respetada en 2021 (Wang, 2022: 13), se ha señalado la participación de empresas chinas y posible apoyo financiero y técnico chino a proyectos de minas o plantas de carbón en 2022⁵. Más significativo aún es que, a través de la GDI, China afianza la adopción de un posicionamiento proactivo para legitimar un modelo de desarrollo desvinculado de la gobernanza y de los derechos individuales, civiles y políticos (Lemoine y Gaafar, 2022).

⁴ Las tres últimas áreas se solapan con el ámbito de actuación de la BRI.

⁵ En Indonesia (Wang, 2023: 13), la *China Energy Engineering Corporation* ganó la licitación para la construcción de una central térmica de 1,5 GW en la isla de Obira, mientras la *Power Construction Corporation* estaría implicada en un proyecto minero en la provincia de Borneo Central. En Pakistán se espera apoyo financiero y técnico para la construcción de plantas de carbón en Gwadar.

En este contexto, el lanzamiento de *Global Gateway* por parte de la UE ha sido eminentemente reactivo frente a los desafíos geopolíticos y normativos que implica la BRI y la preocupación que genera en términos de sostenibilidad, incluyendo el nivel de endeudamiento de los países participantes. Esta preocupación es compartida por otros socios de la UE, que han impulsado iniciativas similares como *Build Back Better* y con los que se han impulsado plataformas bilaterales o minilaterales como la Asociación para la Infraestructura y la Inversión Global o la Asociación UE-Japón sobre Conectividad Sostenible e Infraestructuras de Calidad (Esteban y Armanini, 2020). Con más de un billón de dólares de compromisos de pago, la BRI se mantendrá como la mayor iniciativa de conectividad, pero sus flujos de nueva financiación actuales, estabilizados alrededor de 60.000-70.000 millones de dólares anuales (Wang, 2022: 5; Wang, 2023: 5), son similares al valor de la ayuda europea al desarrollo. Además, *Global Gateway* podría beneficiarse de una ventaja comparativa al movilizar mayor capital privado, puesto que su cooperación técnica permite, entre otras muchas cosas, la atracción clave de capital en la fase de la planificación de proyectos; y al integrar el Banco Europeo de Inversiones (BEI), el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) y otros bancos nacionales de desarrollo.

2 Retos y oportunidades de *Global Gateway*

La iniciativa *Global Gateway* ha generado, desde su lanzamiento en diciembre de 2021, reacciones, tanto positivas como negativas, y ciertas expectativas. Así pues, existe aún una serie de incógnitas acerca de la iniciativa, que están relacionadas entre sí y con el éxito y alcance de *Global Gateway*. Éstas se recogen a continuación sobre la base de un repaso bibliográfico exhaustivo; de 12 entrevistas semiestructuradas realizadas a personas vinculadas a administraciones, sector privado y centros de pensamiento; y de los insumos recogidos durante una reunión de debate con representantes de los principales sectores involucrados, celebrada en la sede del Real Instituto Elcano en mayo de 2023. Si bien en esta sección se recogen retos y oportunidades generales, para la iniciativa, también se incluyen desafíos y ventanas de oportunidad específicos para la Cooperación Española y para el sector privado español, cuando así procede.

2.1. Impacto en desarrollo

Uno de los elementos más señalados en relación con el posible impacto en desarrollo de *Global Gateway* es la aparente contradicción entre la ambición de la iniciativa, que pretende englobar toda la acción exterior de la UE mucho más allá de la cooperación al desarrollo y sus canales, puesto que hasta ahora parece apoyarse fundamentalmente en los instrumentos y asignaciones presupuestarias de AOD (Bilal, 2022; Karaki *et al.*, 2022). Esto, a su vez, puede interpretarse como un reto o como una oportunidad.

Por un lado, esta integración de la cooperación al desarrollo con el resto de acción de la UE, se considera, podría amplificar la atención dedicada al desarrollo y, si se consigue la movilización de financiación adicional (privada) esperada, también sus recursos. En esta línea, se identifican al menos tres elementos que podrían maximizar el impacto en desarrollo de *Global Gateway*. En primer lugar, la cooperación europea (y la de sus Estados miembros) cuenta con una serie de ventajas comparativas respecto a la china que los proyectos insignia de *Global Gateway* pueden ayudar a visibilizar y potenciar. La cooperación china es en ocasiones criticada por perpetuar la dependencia de los países en desarrollo al agravar su situación de deuda (Ferrándiz, 2021; Tagliapietra, 2021), algo que la europea consigue evitar, al menos hasta cierto punto, mediante la combinación de préstamos con subvenciones y garantías (*ibid.*), y a través de una asistencia técnica que contribuya a la sostenibilidad de los proyectos, además de orientarlos a resultados de desarrollo (*ibid.*).

En segundo lugar, la movilización de un mayor volumen de financiación privada a través de recursos públicos que se espera conseguir con *Global Gateway* estaría aumentando la inversión en proyectos de conectividad. Esto podría tener ramificaciones en crecimiento económico, resiliencia y eficiencia de cadenas de suministro (Szczepański, 2023), lo que contribuiría a la consecución de varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). De hecho, y según algunas fuentes, desde el punto de vista de las prioridades de las cooperaciones de los Estados miembros, *Global Gateway* no sólo podría potenciar los efectos indirectos

de este crecimiento económico en el desarrollo, sino que de esta manera se podrían incluso llegar a cubrir necesidades que no estuvieran ya cubiertas por otros instrumentos.

Además, *Global Gateway* podría facilitar, según determinados estudios, la exportación de valores y prioridades europeas (Okano-Heijmans, 2022; Moreschi, 2021), tales como la agenda verde (Tagliapietra, 2021). En concreto, y en línea con la fuerte presencia en y priorización de América Latina y el Caribe por parte de la Cooperación Española y el sector privado español, esta herramienta podría reforzar el interés de otros Estados miembros (incluyendo el sector privado y la sociedad civil) en la región. Según una de las personas entrevistadas vinculadas al sector privado, se fortalecería así la sostenibilidad empresarial en la misma y se afianzarían todos ellos como actores de desarrollo, si bien estas expectativas deberán equilibrarse con el foco prioritario de la UE en África. De hecho, bien articulada, *Global Gateway* sería una herramienta particularmente apta para las condiciones económicas y sociales de la región (Melguizo y Torreblanca, 2023) y su enfoque contribuiría a fortalecer el sector privado local en mayor medida que otros instrumentos.

No obstante, si bien estos elementos pueden constituir fortalezas de la iniciativa, deberán considerarse conjuntamente con uno de los principales retos a los que se enfrenta, que es el de demostrar adicionalidad, como se explorará más adelante.

Frente a todo lo anterior, la combinación de instrumentos de desarrollo con objetivos políticos más amplios, aunque responde en parte a la complejidad del escenario internacional actual y a sus tendencias, suscita también preocupaciones respecto a una posible desviación de atención y recursos de desarrollo hacia objetivos e intereses geopolíticos, más alineados con las ambiciones económicas y comerciales del sector privado que con los valores y prioridades de desarrollo europeas (Bilal, 2022; Karaki *et al.*, 2022; Sial y Sol, 2022; Furness y Keijzer, 2022; Teevan *et al.*, 2022; Koch *et al.*, 2023) y de las cooperaciones de los distintos Estados miembros. Además de vulnerar la apropiación democrática por parte de los socios al no involucrarlos en el establecimiento de prioridades (Sial y Sol, 2022; Furness y Keijzer, 2022; Colnaghi, 2021), el mandato difuso de *Global Gateway* podría contribuir a la instrumentalización de la cooperación al desarrollo europea (Sial y Sol, 2022; Furness y Keijzer, 2022). Esto sería así, especialmente, si se acaban destinando recursos de cooperación a contextos con climas de inversión más favorables, pero no necesariamente con mayores necesidades, o incluso si se utilizan como mecanismo de reducción de riesgos para promover la competición privada frente a la china (Sial y Sol, 2022). Puede darse, en estos casos, un *trade-off* entre la muy necesaria participación del sector privado (dada su potencial aportación al desarrollo en ámbitos como el tecnológico) y su eventual impacto en desarrollo, si sus actividades no estuvieran enteramente alineadas con los objetivos de desarrollo sostenible y si las herramientas de evaluación *ex ante* y *ex post* no funcionaran adecuadamente.

Este delicado equilibrio puede verse reflejado en la transición que ha habido, a raíz de esta iniciativa, de hablar de “paquetes” de inversión a “agendas” de inversión. Este enfoque más ambiguo corre el riesgo de diluir elementos que son clave para el impacto en desarrollo de las cooperaciones de los Estados miembros y concretamente de la Cooperación Española, como el desarrollo de marcos regulatorios.

Todo ello incrementaría el riesgo de ligar implícitamente la ayuda a intereses comerciales e incluso de ejecutarla en contextos autoritarios y/o que violen los derechos humanos o criterios medioambientales defendidos por la UE (Karaki *et al.*, 2022; Sial y Sol, 2022; Furness y Keijzer, 2022; Koch *et al.*, 2023). Es por ello que uno de los mayores retos al impacto en desarrollo de *Global Gateway* es el de involucrar a distintos actores y complementar todas las perspectivas, preservando los valores europeos y el acervo de décadas en materia de eficacia de la ayuda, tanto en la acción con países socios como en la financiación de empresas privadas (Teevan y Domingo, 2022; Teevan *et al.*, 2022; Business Europe, 2021). De hecho, a medida que se avanza en la definición de esta iniciativa, preocupa la tangencialidad con la que se incluyen los objetivos de desarrollo de contenido más social, prioritarios e identitarios para la Cooperación Española, así como la posibilidad de que esta tangencialidad en la definición se traslade a la práctica de la cooperación europea y se acabe evolucionando de un enfoque de *policy first* a uno de *investment first*. Además, a estas inquietudes contribuye la falta de claridad y transparencia percibidas en la comunicación por parte de la Comisión Europea, tanto en general como la destinada a los Estados miembros, sobre cómo se pretende hacer frente a estos riesgos (Sial y Sol, 2022).

En cualquier caso, como se adelantaba más arriba, un reto importante que además permea a todas las dimensiones de *Global Gateway* es el de la adicionalidad que debe argumentarse para justificar el uso de fondos públicos de AOD para la movilización de recursos privados mediante *Global Gateway* (*ibid.*, Furness y Keijzer, 2022). Es decir, se deberá demostrar cómo se ve afectado el impacto en desarrollo de la inversión si sumamos el apoyo público vía *Global Gateway*, en comparación con el que se tendría sin ella, teniendo en cuenta además las iniciativas de desarrollo de otros países. Por el momento, no se conocen detalles acerca de cómo se evaluará dicha adicionalidad, dada la falta de claridad respecto al plan de monitoreo y evaluación de la estrategia (*ibid.*, Buhigas Schubert y Costa, 2023). Esta falta de metodología definida –conceptual y operativamente– para el seguimiento de los recursos canalizados a través de *Global Gateway* puede suponer, además, una preocupación para los Estados miembros, al no conocer con detalle qué impacto real tendrán los fondos propios que se espera que movilicen. La adicionalidad está, así, particularmente cuestionada en el marco de una iniciativa que re-enmarca fondos preexistentes, sin dotar de nueva financiación (Pandita, 2023).

De la manera en que se consigan superar estos retos dependerá el impacto en desarrollo de *Global Gateway*. De hecho, resulta pertinente tener en cuenta que los retos al impacto en desarrollo, al potencial geoestratégico, a la movilización de financiación innovadora y a la coherencia estarán fuertemente relacionados entre sí, en la medida en que de todos ellos dependerá el éxito global de la estrategia. Así pues, por ejemplo, si no se consigue persuadir del valor añadido estratégico de participar en *Global Gateway*, el involucramiento privado podría quedar desincentivado, lo cual a su vez disminuiría el volumen de recursos disponibles para la cooperación al desarrollo y ello afectaría negativamente, de nuevo, a la credibilidad geoestratégica de la UE.

Figura 1. Resumen de retos y oportunidades para el impacto en desarrollo de *Global Gateway*

Impacto en desarrollo	
Retos	Oportunidades
Desvío de recursos de desarrollo hacia fines geopolíticos y comerciales: <ul style="list-style-type: none">- Instrumentalización de la ayuda para intereses privados- Valores y eficacia minados- Ayuda implícitamente ligada Menor apropiación por parte de los socios Adicionalidad Comunicación (interna y externa) sobre todos los puntos anteriores	Mayor atención dedicada al desarrollo Mayor aprovechamiento de las ventajas comparativas de la cooperación europea frente a la china Mayor movilización de recursos públicos y privados y correspondiente impacto en desarrollo Exportación de prioridades de desarrollo europeas (p.ej. agenda verde)

Fuente: elaboración propia.

2.2. Potencial geoestratégico

Los distintos análisis y especulaciones respecto a *Global Gateway* convergen en un mismo punto de partida: se trata, fundamentalmente, de un instrumento geoestratégico motivado, como se indica más arriba, por el auge de la proyección china en el mundo y especialmente en el mundo en desarrollo. Así, en la medida en la que responda a la Iniciativa de la Franja y la Ruta, parece haber un cierto consenso respecto al potencial geoestratégico que puede encapsular la estrategia, y cuya evolución está aún por verse.

A pesar de la confusión y escepticismo provocados en un principio por el hecho de que la iniciativa no trae consigo recursos nuevos sino que se limita a reetiquetar los ya existentes, sí se identifican ahora una serie de oportunidades derivadas de este ejercicio de *rebranding* que pueden potenciar la imagen y presencia de la UE en el mundo (Tagliapietra, 2021). La primera es que *Global Gateway*, sobre todo inicialmente mediante sus proyectos insignia, puede favorecer la visibilidad de la UE como socio y aliado para los países en desarrollo (Lau y Moens, 2022; Jorge Ricart y Otero Iglesias, 2022), así como el valor de su acción exterior (Buhigas Schubert y Costa, 2023) y las ventajas comparativas de su cooperación al desarrollo frente a la china (su mayor calidad y sostenibilidad y su foco en la defensa de los derechos humanos y el Estado de derecho) (Bilal, 2022; Tagliapietra, 2021; Melguizo y Torreblanca, 2023), siempre que se mantengan los diálogos de políticas y alianzas institucionales correspondientes que eviten la transaccionalidad de las agendas de inversión, sobre todo en el contexto actual de posible ralentización de las inversiones chinas en el exterior (Lau y Moens, 2022).

De esta manera, *Global Gateway* podría constituir un motor de la acción exterior de la UE y de su sector privado, lo cual permitiría exportar sus valores e intereses, entre estos últimos, los relacionados con la seguridad (Jorge Ricart y Otero Iglesias, 2022), el acceso a mercados

de materias primas (Biscop, 2022), la exportación de su política industrial (Tagliapietra, 2021; Okano-Heijmans, 2022), o su posicionamiento en la carrera global de infraestructuras y conectividad (Tagliapietra, 2021; Moreschi, 2021). Además, este mismo ejercicio de *rebranding* podría suponer el mayor aprovechamiento estratégico de una AOD que es la mayor del mundo, aumentando su visibilidad y reduciendo la fragmentación de la ayuda de los distintos Estados miembros (Tagliapietra, 2021; Jorge Ricart y Otero Iglesias, 2022). En este sentido, varias personas entrevistadas concuerdan en que la presidencia española del Consejo de la UE en la segunda mitad de este año representa una oportunidad para que el impulso y la iniciativa españolas contribuyan a la consolidación de esta estrategia.

La estrategia *Global Gateway* podría representar también, según algunos trabajos, una oportunidad para estrechar la cooperación con otros actores globales, como Estados Unidos (Sacks, 2021; Szlapek-Sewillo, 2021), y contribuir así a preservar el orden mundial, actualmente sacudido por la actuación rusa en Ucrania (Biscop, 2022). Por último, la iniciativa cuenta con una serie de instrumentos que, bien empleados, podrían asegurar el impacto estratégico de *Global Gateway*, como el *Business Advisory Group* que forma parte de su gobernanza (Bilal, 2022), o, según algunos análisis, la posible creación de una Agencia Europea de Crédito a la Exportación (Teevan y Domingo, 2022).

Sin embargo, prevalecen aún dudas respecto de la capacidad de *Global Gateway* para alcanzar el impacto esperado en términos de presencia en el mundo y competición con China, y que están relacionadas con su visión y su comunicación. Falta claridad y definición en la comunicación de la iniciativa por parte de la Comisión Europea y esto en diversos aspectos como sus objetivos precisos (Furness y Keijzer, 2022); el orden de prioridades (*ibid.*); por qué, para qué y cómo se pretende rivalizar con China (*ibid.*; Pandita, 2023); el modo en el que se pretenden alcanzar los objetivos sin fondos adicionales (*ibid.*; Koch *et al.*, 2023); en qué consiste la “oferta positiva” que se hace a los países socios (Sial y Sol, 2022; Teevan y Domingo, 2022); el progreso alcanzado hasta el momento por la iniciativa (Buhigas Schubert y Costa, 2023); o el valor que *Global Gateway* añade a instrumentos preexistentes (Europa Global-NDICI, FEDS+, TEI) sin que se generen duplicidades o solapamientos (lo cual está relacionado con el reto de la adicionalidad, señalado más arriba) (Bilal, 2022; Jorge Ricart y Otero Iglesias, 2022). Además, algunas personas entrevistadas señalaron que a la comunicación interna de la iniciativa le falta también claridad respecto a los procesos y criterios de selección de proyectos, respecto al alineamiento –técnico y narrativo– de *Global Gateway* con el enfoque y las iniciativas Team Europe, y respecto al papel de la cooperación técnica en las mismas. Esta falta de concreción, por una parte, dificulta la identificación de la aportación específica que pueden hacer los distintos Estados miembros a *Global Gateway* y, en concreto, la Cooperación Española y el sector privado español; y por otra, genera la incógnita de si los distintos Estados miembros están realmente entendiendo la iniciativa de la misma manera.

Por lo tanto, un reto importante al que *Global Gateway* debe hacer frente es el de comunicar claramente cuál es la visión estratégica de la iniciativa, tanto internamente –a los Estados miembros, al sector privado europeo y a las instituciones de financiación europeas–, como a sus socios –gobiernos de países en desarrollo, su sector privado, las poblaciones y los financiadores locales (Bilal, 2022; Colnaghi, 2021; Business Europe, 2021). La comunicación

efectiva del valor añadido de esta estrategia ayudaría, además, a aliviar posibles tensiones generadas por los costes de transacción y coordinación adicionales en los que están incurriendo los Estados miembros como parte de esta iniciativa. Del éxito de todo ello dependerá en parte que se alcance la coherencia interna deseada, la cual se explora más adelante.

No obstante, para poder comunicar una visión estratégica –u “oferta”– con claridad, resulta esencial tenerla primero y la confusión de la comunicación de la iniciativa genera dudas sobre su grado de maduración y su capacidad para resultar atractiva para los socios de la UE. Así pues, parte del reto estratégico consistirá en perfilar y mostrar esa oferta (Teevan y Domingo, 2022), que deberá cumplir con, al menos, cinco requisitos.

En primer lugar, deberá ser capaz de enfatizar el valor añadido de la cooperación técnica europea (Teevan *et al.*, 2022), como se indicaba anteriormente, puesto que es probable que no pueda competir con China u otros donantes en aspectos como el volumen de inversiones o su experiencia en lo digital (Ferrándiz, 2021; Armanini y Esteban, 2022). En este sentido, es importante que *Global Gateway* se perciba como un posicionamiento fuerte y claro de una UE y unos Estados miembros con instrumentos propios en el mundo y no como una mera respuesta a China, con quien la lentitud de los procesos europeos le impide competir en grandes proyectos de infraestructuras, por ejemplo. Para ello, será esencial que la visibilidad de la que doten a la UE los proyectos insignia de *Global Gateway* se defina con claridad y no oculte, sin embargo, el resto de los esfuerzos integrales de desarrollo de la UE y de los Estados miembros en distintos ámbitos geográficos y sectoriales, sino que sea utilizada de forma coherente y coordinada con el resto de herramientas de cooperación de la UE.

En segundo lugar, deberá hacer valer también el enfoque normativo y de valores de la cooperación europea como algo positivo y distintivo (Tagliapietra, 2021) y no como una suerte de condicionalidad implícita (Teevan y Domingo, 2022; Chengyu, 2022).

En tercer lugar, deberá ser capaz de incorporar las necesidades y prioridades de los socios, debidamente consultadas, de manera que ayude a mitigar los problemas reputacionales de la UE, especialmente en África (Teevan y Domingo, 2022; Teevan *et al.*, 2022; Pilling, 2022; Koch *et al.*, 2023), y que se contribuya a la construcción de alianzas horizontales basadas en el diálogo con los países socios.

En cuarto lugar, deberá incentivar también el involucramiento del sector privado, financiadores y emprendedores (Karakı *et al.*, 2022; Teevan y Domingo, 2022; Bilal, 2022) y, por último, deberá hacer todo ello mediante un enfoque de Equipo Europa (Teevan y Domingo, 2022) que afiance las alianzas con socios en el sistema multilateral (Jorge Ricart y Otero Iglesias, 2022).

Tanto la definición estratégica de la visión u “oferta” de *Global Gateway* como su comunicación efectiva necesitarán de una gobernanza igualmente eficiente (*ibid.*; Gavas y Pleeck, 2021; Buhigas Schubert y Costa, 2023), que cuente con mecanismos para incorporar, de alguna manera, la experiencia y contribuciones de los distintos actores que conforman la

arquitectura europea de cooperación para el desarrollo. Además de aprovechar el potencial estratégico del Business Advisory Group (Karaki *et al.*, 2022), ya mencionado, y de paliar posibles cuestionamientos a la operatividad de un grupo de 60 miembros, esto requerirá abordar la actual falta de claridad en cuanto al liderazgo institucional de la iniciativa (Buhigas Schubert y Costa, 2023), si bien recientemente se está avanzando en este aspecto. Aunque la ambición de *Global Gateway* es alcanzar una proyección mucho más allá de la cooperación al desarrollo (Bilal, 2022), actualmente el liderazgo recae en la Dirección General de Asociaciones Internacionales (DG INTPA), dedicada fundamentalmente a la ayuda oficial al desarrollo, al mismo tiempo que excluye a algunos actores clave de desarrollo como los representantes de la sociedad civil, tal y como señalaron algunos entrevistados.

De nuevo, el impacto estratégico de *Global Gateway* estará inevitablemente vinculado al éxito que alcance en otras áreas, como su impacto en desarrollo, capacidad para la financiación innovadora y coherencia. Por ejemplo, la participación del sector privado en acciones de desarrollo de manera coordinada y coherente será esencial para la visibilidad y credibilidad estratégicas de la iniciativa.

Figura 2. Resumen de retos y oportunidades para el potencial geoestratégico de *Global Gateway*

Potencial geoestratégico	
Retos	Oportunidades
<p>Falta de claridad y definición en la comunicación de objetivos, plan, valor añadido y procesos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Internamente - De cara a los socios <p>Dudas respecto a visión estratégica:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Que enfatice el valor añadido técnico de la cooperación europea - Que presente los valores europeos como elemento positivo - Que incorpore las necesidades y prioridades de los socios y contribuya a la horizontalidad - Que incentive el involucramiento privado - Que siga un enfoque de Equipo Europa <p>Falta de claridad respecto al liderazgo y establecimiento de una gobernanza eficiente</p>	<p>Mayor visibilidad y proyección de la UE en el exterior y de sus ventajas comparativas como aliado</p> <p>Exportación de intereses de la UE y de su sector privado:</p> <ul style="list-style-type: none"> - En seguridad, acceso a mercados, política industrial, posicionamiento en conectividad e infraestructuras <p>Aprovechamiento estratégico de la mayor AOD del mundo, reduciendo fragmentaciones</p> <p>Mayor colaboración con otros actores globales como EEUU o Japón</p> <p>Potencial de instrumentos como el <i>Business Advisory Group</i> o la posible creación de una Agencia Europea de Crédito a la Exportación</p>

Fuente: elaboración propia.

2.3. Financiación innovadora

Una de las fuentes principales de reservas respecto de esta iniciativa es acerca de su capacidad para movilizar el volumen de financiación esperado (Szczepeński, 2023; Bilal, 2022; Armanini y Esteban, 2022; Sacks, 2021), de lo que depende para cumplir con sus compromisos y objetivos, tanto de impacto en desarrollo como geopolíticos.

Existen, por un lado, según varios análisis, razones para pensar que los objetivos de financiación de la estrategia, si bien son ambiciosos, son también factibles (Furness y Keijzer, 2022; Ferrándiz, 2021; Tagliapietra, 2021). Estas incluyen experiencias pasadas en las que la UE ha conseguido involucrar a los bancos de desarrollo e instituciones privadas de financiación en la movilización de recursos (Furness y Keijzer, 2022); la existencia de una parte de los fondos del instrumento Europa Global-NDICI que están aún por asignar (*ibid.*); la revisión del presupuesto comunitario que se llevará a cabo este año (Koch *et al.*, 2023); y los fondos que cada Estado miembro por su parte puede movilizar mediante financiación combinada, en línea con el enfoque de Equipo Europa (Szczepeński, 2023; Furness y Keijzer, 2022).

Por lo tanto, este *rebranding* de la acción exterior y de desarrollo de la UE bajo la iniciativa *Global Gateway*, si se comunica de forma adecuada y efectiva, puede suponer una participación más definida y afianzada del sector privado en la orientación estratégica de las inversiones de la UE para el desarrollo, especialmente mediante sus aportaciones en el *Business Advisory Group* (Bilal, 2022; Karaki *et al.*, 2022; Teevan *et al.*, 2022). Además, de esta manera se conseguiría también un mayor aprovechamiento estratégico de la presencia privada que ya existe en las inversiones exteriores de la UE (Karaki *et al.*, 2022) y se podría atraer aún más participación privada al destinar recursos a áreas geográficas y sectoriales donde las empresas de los distintos Estados miembros son ya competitivas.

Por el contrario, y a pesar de las oportunidades representadas por todo lo anterior, una de las preocupaciones señaladas más frecuentemente en conversaciones sobre *Global Gateway* sigue siendo su dudosa capacidad, para algunos, para movilizar los fondos prometidos (Sial y Sol, 2022; Gavas y Pleeck, 2021). La UE se enfrenta al reto de atraer no sólo a los bancos públicos de desarrollo y a las instituciones de financiación del desarrollo, sino también a instituciones como las agencias nacionales de crédito a la exportación (Karaki *et al.*, 2022), en línea con el enfoque de Equipo Europa y de manera coordinada y coherente (Bilal, 2022; Sacks, 2021), superando debidamente las diferencias de tiempos, procesos e incluso de mandatos (orientados al beneficio comercial o al desarrollo) entre los distintos tipos de actores. Para ello deberá servirse del FEDS+ y la Garantía de Acción Exterior, pero también necesitará capitalizar otros instrumentos y tipos de financiación, como los partenariados público-privados o el apoyo a las pymes (Bilal, 2022; Karaki *et al.*, 2022) y evitar así que las oportunidades de financiación presentadas por *Global Gateway* se centren en un grupo reducido de grandes empresas.

Esta promoción de la participación privada requerirá de una identificación previa de los intereses del sector privado, tanto en la propia UE como en países socios (Bilal, 2022; Teevan y Domingo, 2022), así como del valor añadido que puede suponer la participación en *Global*

Gateway para empresas de Estados miembros que ya están presentes en los países socios; aunque preservando siempre los principios y objetivos de desarrollo (Bilal, 2022). Además, en línea con argumentos anteriores, para generar interés y confianza entre el sector privado, harán falta también una definición y una comunicación claras de cuáles son los objetivos de la iniciativa, de cómo se aspira a conseguirlos con los fondos existentes (Pandita, 2023; Koch *et al.*, 2023) y de qué proporción de los recursos se espera que aporten los Estados miembros, puesto que la falta de convencimiento y de apropiación por parte de los mismos afectaría negativamente a esta movilización de fondos que se espera de cada uno de ellos. En línea con esto, algunos entrevistados señalaron también el riesgo reputacional adicional de cara a los socios que supondría el no conseguir movilizar el nivel de financiación prometida.

En concreto, el enfoque financiero de *Global Gateway* supone un desafío para la Cooperación Española, tradicionalmente más técnica, en un momento en el que su cooperación financiera se está precisamente reformando con el establecimiento de un nuevo Fondo Español de Desarrollo Sostenible (FEDES) que sustituirá al anterior Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE). Aunque la capacidad de absorción de fondos de cooperación financiera por parte de la Cooperación Española y el sector privado español podría ser menor que la de otros donantes europeos con grandes carteras de cooperación financiera y bancos de desarrollo, esto también representa una oportunidad para alinear el nuevo FEDES con otras instituciones de financiación del desarrollo europeas.

Figura 3. Resumen de retos y oportunidades para la financiación innovadora de *Global Gateway*

Financiación innovadora	
Retos	Oportunidades
<p>Dudosa capacidad de movilización de suficientes recursos</p> <p>Participación de entidades financieras no de desarrollo</p> <p>Capitalización de distintos instrumentos financieros</p> <p>Identificación de los intereses del sector privado, tanto el europeo como el de los países socios (aunque preservando principios y objetivos de desarrollo)</p> <p>Comunicación efectiva para incentivar esta participación privada</p>	<p>Ambición de movilización de recursos factible:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Experiencia de bancos e instituciones financieras de desarrollo - Recursos susceptibles de ser asignados desde Europa Global-NDICI - Capacidad de movilización de cada Estado miembro <p>Mayor participación del sector privado en las inversiones de la UE para el desarrollo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mayor aprovechamiento de la participación privada ya existente

Fuente: elaboración propia.

2.4. Coherencia y coordinación

La coordinación, la coherencia y la complementariedad eficientes serán esenciales para el correcto funcionamiento y la exitosa implementación de la estrategia *Global Gateway*, especialmente a la luz de los múltiples retos que aún debe superar. El involucramiento de todos los actores es necesario tanto para su impacto en desarrollo como para su capacidad para potenciar estratégicamente la imagen y proyección de la UE en el mundo. De hecho, según diversos análisis, la iniciativa *Global Gateway*, ejecutada adecuadamente y con un enfoque de Equipo Europa, podría convertirse en un esfuerzo pionero para la coherencia de toda la acción exterior europea y entre la misma y la interna (Furness y Keijzer, 2022; Jorge Ricart y Otero Iglesias, 2022). Podría ser una oportunidad para socavar las fragmentaciones, ineficiencias, brechas y solapamientos entre las cooperaciones al desarrollo (y financieras) de los distintos Estados miembros y la Comisión (Szczepański, 2023), aprovechando las ventajas comparativas de cada uno y aumentando así la visibilidad y el impacto en desarrollo de la cooperación europea en conjunto en el mundo (Bilal, 2022).

Este nivel de coordinación, sin embargo, precisa de la solución a dos retos importantes. El primero es el de conseguir la aceptación de los objetivos estratégicos (previamente definidos y comunicados) de *Global Gateway* y su apropiación activa por parte de los 27 Estados miembros (Furness y Keijzer, 2022; Tagliapietra, 2021; Teevan *et al.*, 2022; Lau y Moens, 2022; Moreschi, 2021), superando las múltiples divergencias en prioridades temáticas y geográficas de sus respectivas cooperaciones al desarrollo (BusinessEurope, 2021; Chengyu, 2022). En este sentido, algunos entrevistados advirtieron del riesgo de que la apropiación de la iniciativa sea más débil por parte de Estados miembros más pequeños que la perciban como algo impuesto desde la Comisión que, sin embargo, no les incluye de la misma manera que a los Estados miembros de mayor tamaño.

El segundo reto que la coordinación deberá superar es el del alineamiento también a nivel de prácticas y procesos (Tagliapietra, 2021). Más allá de la coordinación entre Estados miembros e instituciones europeas, la coherencia interna de *Global Gateway*, que aspira a trascender la cooperación al desarrollo, dependerá de la coordinación con otras áreas, actores e instrumentos de política europea, tanto dentro como fuera de la UE (Teevan *et al.*, 2022). Esto deberá incluir la puesta en común de experiencias y conocimientos en desarrollo, finanzas, política exterior o inversión (*ibid.*); entre actores como el sector privado, las instituciones financieras, ministerios varios en los Estados miembros, niveles y departamentos diversos dentro de la propia Comisión, resto de instituciones europeas, sociedad civil europea, gobiernos socios y sociedad civil del Sur (Okano-Heijmans, 2022); y con distintos instrumentos como el Europa Global-NDICI; evitando solapamientos y en cumplimiento con el espíritu de Equipo Europa (Teevan *et al.*, 2022).

Las personas entrevistadas identificaron, al menos, cinco ejemplos de desafíos, observables en la práctica, a esta coordinación y coherencia completas. En primer lugar, el nivel de comunicación y coordinación con el BEI y con el BERD, cuya participación y aportaciones de fondos son esenciales para el éxito de *Global Gateway*, tiene aún margen de mejora. En segundo lugar, se aprecia una falta de nivel intermedio de orientación del trabajo entre la definición de prioridades estratégicas a alto nivel y la práctica en terreno. En tercer lugar, los

problemas de institucionalidad e inclusividad que se encuentran a nivel europeo encuentran su correlato a nivel de Estado miembro. En cuarto lugar, el nexo entre las empresas y las embajadas a menudo es frágil o inexistente y tan sólo se crea en respuesta a problemas o necesidades puntuales. Por último, se considera, *Global Gateway* podría estar requiriendo que las Delegaciones de la UE en países socios actuaran casi a modo de embajadas, algo para lo cual no están enteramente preparadas.

Todo ello cuenta, además, con un reto añadido que atañe a todos los ámbitos explorados en este epígrafe y que mencionaron algunos entrevistados, que es el del tiempo. La consecución coordinada y coherente de resultados, la demostración del impacto en desarrollo, la movilización de recursos y la evaluación geoestratégica de *Global Gateway* conllevarán una puesta en marcha de procesos complejos y largos, además de costosos, al tiempo que se acercan las próximas elecciones europeas y que la revisión intermedia del ciclo presupuestario actual (2021-2027) se iniciará este mismo año (*ibid.*).

Figura 4. Resumen de retos y oportunidades para la coherencia y coordinación de *Global Gateway*

Coherencia y coordinación	
Retos	Oportunidades
Aceptación y apropiación por parte de los Estados miembros de los objetivos estratégicos definidos Alineamiento de prácticas y procesos en la UE, en cada Estado miembro y en terreno: <ul style="list-style-type: none"> - Entre áreas - Entre actores, incluidos el BEI y BERD - Entre instrumentos - A nivel interno y externo Falta de nivel intermedio de trabajo Límites temporales	Potenciación de la coherencia de la acción europea interna y externa Reducción de fragmentaciones, ineficiencias, solapamientos y brechas entre cooperaciones al desarrollo de los distintos Estado miembro y la Comisión

Fuente: elaboración propia.

3 Un portal de clima, energía y conectividad

3.1. *Global Gateway y el hidrógeno en Chile*

Los proyectos de hidrógeno incluidos en el listado de *Global Gateway* responden al aumento de los objetivos en materia de importaciones de hidrógeno establecidos en el *REPowerEU* como respuesta a la invasión rusa de Ucrania.⁶ Dichos proyectos también tienen como objetivo contribuir a la descarbonización de los países socios. En el caso de Chile, es importante señalar que la cooperación europea había apostado por impulsar el desarrollo del hidrógeno verde con anterioridad a la invasión rusa de Ucrania. Así, *Global Gateway* proporcionaría un paraguas institucional y un refuerzo a la estrategia europea previa a *REPowerEU*.

En enero de 2023, la Comisión Europea identificó el desarrollo del hidrógeno renovable en Chile como uno de los proyectos insignia de *Global Gateway*. Chile se presentaba como un destino inversor con una destacada estabilidad regulatoria, económica y política dentro de América Latina. Además, Chile tiene unos objetivos climáticos ambiciosos. El país se ha comprometido a que el 80% de su generación eléctrica provenga de fuentes renovables en 2030 y a alcanzar la neutralidad climática en 2050, en consonancia con el objetivo de la UE.

El sector del hidrógeno se consideraba un candidato ideal para el desarrollo inicial de *Global Gateway* por la amplia presencia en Chile de empresas europeas (Acciona, Enel, Engie, Iberdrola, Naturgy, Repsol, entre otras) y agencias de desarrollo de Estados miembros de la UE en el sector de las energías renovables: la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIDA).

La falta de legislación en materia de hidrógeno renovable en Chile presentaba espacios para el intercambio de experiencias y la cooperación regulatoria con la UE en un momento decisivo a nivel internacional para el desarrollo de estándares que definan el hidrógeno renovable y bajo en carbono (Agencia Internacional de la Energía, 2023).

Chile también ha sido pionero en su apuesta por el hidrógeno. En 2020 se publicaba su estrategia nacional del hidrógeno cuyos objetivos principales incluían: 1) convertirse en el productor más barato de hidrógeno a nivel global; 2) ser uno de los principales exportadores de hidrógeno en 2040; y 3) alcanzar 5GW de electrólisis en desarrollo a mediados de la presente década. Se estimaba que la implementación de dicha estrategia requeriría una inversión de 200.000 millones de dólares y resultaría en la creación de 100.000 empleos en las próximas dos décadas (Ministerio de Energía del Gobierno de Chile, 2020; Enagás, 2021).

El desarrollo del Hidrógeno Verde (H2V) en Chile se enmarca en una Iniciativa Equipo Europa con el objetivo de impulsar las oportunidades de inversión en el campo del hidrógeno según

⁶ 10 millones de toneladas importadas que se añaden a los 10 millones de toneladas de producción de la UE en 2030.

cuatro líneas estratégicas: (i) refuerzo del entorno favorable para la economía del hidrógeno verde; (ii) apoyo al desarrollo tecnológico y de capital humano; (iii) desarrollo del mercado y de la regulación; y (iv) desarrollo de proyectos y financiación.

Con el H2V en Chile la UE espera acelerar la descarbonización de la economía chilena, creando empleos verdes y generando oportunidades de negocio para empresas chilenas y europeas, al tiempo que satisface la propia demanda europea de importación de hidrógeno verde y sus derivados (SEAE, s.f.). Un objetivo adicional sería la creación de un mercado para las exportaciones tecnológicas europeas (Ministerio de Energía del Gobierno de Chile, 2022). Estas acciones se financiarán a través de la Ventana País Chile en el marco del Programa Regional de Transición Verde para América Latina y el Caribe, que será ejecutado conjuntamente por la agencia alemana GIZ y la española AECID (SEAE, s.f.). No obstante, los proyectos de generación de hidrógeno con inversión privada europea en Chile se encuentran en fase de desarrollo y su tamaño es relativamente modestos (por debajo de los 5MW de electrólisis) (Agencia Internacional de la Energía, 2022).

Para analizar el estado de *Global Gateway*, sus desafíos, oportunidades y su impacto en el desarrollo del hidrógeno en Chile –y tras la revisión de la literatura–, se han realizado cinco entrevistas semi-estructuradas a 10 expertos del sector privado⁷, de agencias de cooperación y a agentes locales de entre 30 y 60 minutos de duración. Los mensajes principales derivados de las entrevistas se resumen a continuación:

3.1.1. Falta de conocimiento y de comunicación: en busca de la marca *Global Gateway*

Los expertos entrevistados, especialmente en el sector privado, desconocían el contenido concreto o incluso la existencia de *Global Gateway* pese al contacto directo con agencias de cooperación de Estados miembros de la UE o con la propia UE. Así, *Global Gateway* afronta un reto de comunicación importante tanto interno (entre las instituciones europeas y los Estados miembros) como con socios y *stakeholders* locales. En este sentido, las personas entrevistadas identificaban dos grandes déficits de comunicación con respecto a *Global Gateway*. En primer lugar, consideran que la estrategia es poco inclusiva al no incorporar suficientemente los intereses y opiniones de los actores locales. En segundo lugar, sostienen que la narrativa de *Global Gateway* enfatiza excesivamente su dimensión geopolítica en detrimento de la ambición climática. Este énfasis en la dimensión geopolítica de *Global Gateway* se ajustaría peor al sector del hidrógeno renovable, de menor carga geopolítica, que otros proyectos incluidos en *Global Gateway* en materia de conectividad o recursos naturales. Además, el limitado diálogo sobre esta estrategia –hasta la fecha– con los actores económicos y sociales podría suponer un riesgo reputacional para la estrategia europea a largo plazo ante la potencial falta de identificación con la iniciativa por parte de los socios locales.

⁷ En algunas de las entrevistas participaron varios profesionales con perfiles complementarios.

Consciente de la falta de conocimiento relativa al *Global Gateway*, la CE ha reforzado la comunicación sobre esta estrategia en América Latina desde finales de 2022. En Chile, a pesar de la falta de conocimiento sobre instituciones de diálogo previstas en la iniciativa *Global Gateway* como el *Business Advisory Group*⁸ –y la ausencia de una institución similar (¿quizá un *Citizen Advisory Council*?)– la CE afirma que existe un diálogo continuado y fluido con los actores sociales. Dicho diálogo se produce de manera habitual con empresas que pueden formar parte de consorcios que desarrollen proyectos de hidrógeno. Además, a través de los planes regionales de cambio climático financiados por EUROCLIMA+ la CE indica que se recogen las inquietudes de la sociedad civil, ayuntamientos y el mundo académico con respecto al desarrollo e implementación de proyectos de hidrógeno en Chile.

3.1.2. Implementación pendiente, escaso interés y percepción negativa

En el momento de realizar este análisis, *Global Gateway* es percibido como una “idea” que adolece de falta de concreción según los expertos consultados, especialmente aquellos pertenecientes al sector privado. La implementación para la transformación integral de los sectores está aún por desarrollar y requiere coordinación y diálogo a largo plazo con el sector público y privado. Pese a la importancia del sector privado para el éxito de *Global Gateway*, la interlocución con algunas empresas ha sido muy limitada hasta la fecha, en ocasiones inexistente, generando escaso interés por la iniciativa. El sector privado europeo no cree que *Global Gateway* vaya a tener un efecto real en el sector del hidrógeno en Chile y tampoco piensa que sea un instrumento útil de política exterior europea, incluyendo la diplomacia regulatoria. Adicionalmente, algunos expertos entrevistados mostraron cierta fatiga ante los sucesivos anuncios de la Comisión Europea presentando nuevas iniciativas que posteriormente no logran la tracción y el impacto esperados.

Global Gateway corre además el peligro de percibirse como un proyecto neocolonialista cuyo objetivo de intentar contrarrestar (competir con) la iniciativa china de la Franja y la Ruta (Gong *et al.*, 2023) tiene pocos visos de materializarse. En cuanto a la rivalidad tecnológica en la producción de electrificadores entre la UE y China, los entrevistados destacaban la curva de reducción de costes en los proveedores chinos que amenaza con desplazar a muchos proveedores europeos incluso en contextos de condicionalidad de contenido local en el diseño, de disponibilidad de subvenciones y ayudas, restando así importancia al impacto que *Global Gateway* pudiera tener en este ámbito.

3.1.3. Retos y oportunidades de convergencia y de coherencia

Los expertos entrevistados indican que *Global Gateway* podría no obstante ayudar a la convergencia de ideas. Así, esta iniciativa podría difundir en Chile las prioridades europeas incluidas en el Pacto Verde Europeo. Para ello sería necesario prestar atención a la transformación de sectores clave de la economía chilena. *Global Gateway* también podría potenciar la coherencia de la acción europea en cooperación y desarrollo. En este sentido, la CE se ha marcado como objetivo de la cooperación técnica para el desarrollo del H₂ verde en Chile ayudar a allanar el entorno regulatorio y apoyar la aceleración en la concesión de permisos, siempre sujetos a criterios ambientales y sociales. Entre otros, la UE espera poder ayudar a la aceleración de los proyectos haciendo uso de Copernicus, el programa

⁸ Téngase en cuenta que el *Business Advisory Group* no está operativo en el momento de escribir este *policy paper*.

europeo de observación de la tierra. Copernicus ayudaría a la planificación de proyectos, aumentando la eficiencia en el uso de infraestructuras y por tanto minimizando el impacto socioambiental de los proyectos.

Un experto familiarizado con el ecosistema de la UE señalaba la existencia de herramientas legislativas y financieras dentro de las instituciones europeas para desarrollar un plan como *Global Gateway* de forma ágil y exitosa. La principal barrera identificada era la lentitud de la Comisión Europea a la hora de ejecutar sus propios planes. Otros retos para el desarrollo de *Global Gateway* son la mejora en la coordinación entre sector público de países receptores y de países de la UE. A esto se añade la complejidad en la coordinación de todos los elementos regulatorios, de comunicación, de desarrollo de infraestructuras, de aceptación social, etc. y la potencial fragmentación de la acción de la UE y sus Estados miembros. Finalmente, la continuidad del *Global Gateway* más allá de 2024 no está asegurada.

3.1.4 Conclusión

La falta de interés y conocimiento de *Global Gateway* por parte del sector empresarial podrían indicar que esta iniciativa añade poco a los mecanismos de cooperación e inversión existentes entre la UE y América Latina. Los agentes locales involucrados en el desarrollo del hidrógeno en Chile, protagonistas necesarios del éxito de *Global Gateway*, parecen permanecer indiferentes ante una iniciativa que desconocen o no comprenden. La elección de un sector en un estado incipiente, el hidrógeno en Chile podría haber contribuido a agudizar la falta de claridad y concreción de *Global Gateway* percibida por los expertos en este caso de estudio, reduciendo sustancialmente su atractivo. En concreto, los promotores de proyectos de hidrógeno renovable en Chile están encontrando dificultades para cerrar acuerdos de compra con consumidores industriales de hidrógeno fósil mientras que el mercado de la exportación presenta desafíos tecno-económicos.

Sin embargo, desde las agencias de cooperación sí se percibe *Global Gateway* como una herramienta con el potencial de dotar de coherencia a la cooperación de la UE, incorporando la dimensión exterior del Pacto Verde Europeo. Las oportunidades de coherencia y de convergencia quedan supeditadas a la necesidad de establecer con mayor claridad las sendas de implementación de *Global Gateway*, así como una propuesta de valor integrada para los países receptores. Además, es necesario reflexionar sobre los medios disponibles para que se materialice la visión de *Global Gateway* a través de un mayor dialogo bidireccional entre Bruselas y los actores involucrados en los proyectos.

3.2. Programa BELLA y cooperación tecnológica UE-América Latina y el Caribe

En el ámbito tecnológico, y dado el posicionamiento de España dentro de la UE, uno de los casos más ejemplificativos de la implementación de un proyecto en infraestructura a nivel global es el caso del programa BELLA (Comisión Europea, 2022a), que ha adquirido un sentido de estrategia integral. Para ello, se ha recopilado documentación monográfica de la RedCLARA, BELLA, de documentos oficiales de la Comisión Europea, de las Redes Nacionales de Información latinoamericanas, así como se han realizado dos entrevistas con

representantes vinculados en la gestión e implementación del proyecto tanto en la Comisión Europea como en RedCLARA.

BELLA es el programa de cooperación entre la UE y América Latina y el Caribe cuyo objetivo es el de garantizar la interconectividad a alta velocidad y a largo plazo de los ecosistemas digitales ubicados en ambas regiones. Este programa se materializa en dos acciones (BELLA II, s.f.b): BELLA-S (que busca cubrir las necesidades de intercambio de datos a través del despliegue de un cable submarino directo) y BELLA-T (que trata de completar la infraestructura de red de fibra óptica terrestre en el interior de la región).

La implementación de la primera fase BELLA I, por la que en agosto de 2021 se conectó por primera vez en la historia a Europa con América Latina de manera directa (BELLA, 2018), mediante el cable submarino ELLALink que une Sines (Portugal) con Fortaleza (Brasil) y ocho meses después se completó la infraestructura terrestre sudamericana para potenciar la transferencia de datos intrarregional y el intercambio de estos con Europa, se ha presentado como uno de los primeros entregables de *Global Gateway* (Comisión Europea, s.f.a). En diciembre de 2022 se aprobó la fase BELLA II, por la que se busca ampliar la conectividad a más países de la región. Es por ello que este caso es oportuno por los aprendizajes que ya se pueden extraer del mismo.

3.2.1 Como elemento geoestratégico y retos de la financiación innovadora

Ante el primer reto presentado de una posible contradicción entre la ambición de *Global Gateway*—ir más allá de la cooperación al desarrollo— y el uso de instrumentos presupuestarios de AOD para ejecutarlo, la primera fase BELLA I fue financiada a través de tres Direcciones Generales, una de las cuales sí está vinculada a la cooperación (DG INTPA) y otras dos que no lo están (DG CONNECT, DG DEFIS), que aportaron 25 millones de euros del total de 40 del proyecto, el restante —15 millones de euros— siendo cubierto por las aportaciones que realiza la comunidad de redes académicas latinoamericanas (BELLA II, s.f.a), y que en algunos casos obtienen la financiación por parte de ministerios nacionales respectivos de manera directa o a través de convocatorias públicas. Algunas de estas redes latinoamericanas que forman parte del consorcio BELLA desde su primera fase I son CEDIA (Ecuador), REUNA (Chile), RNP (Brasil) y RedCLARA (América Latina).

Es particularmente llamativo esto último, dirigido a la industria del espacio y la defensa, si bien el foco de BELLA y de la organización implementadora —RedCLARA— es el de utilizar los datos interconectados para mejorar la observación terrestre (BELLA, 2021) y abordar retos climáticos. En este sentido, la financiación de BELLA I fue más allá de la cooperación al desarrollo. Ahora bien, el nuevo presupuesto de la segunda fase BELLA II proviene del NDICI con DG INTPA, que aportará 13 millones de euros durante los 48 meses de ejecución, y que se acompañan de otros 15 millones de euros por parte de RedCLARA, la institución ejecutora y coordinadora de las redes nacionales. Estas cifras manifiestan un reparto equilibrado entre la UE y la contraparte latinoamericana tanto en coordinación como en financiación, que además se aleja del enfoque de AOD.

Ahora bien, es en el ámbito de los ecosistemas de inversión (Tagliapietra, 2021) y el riesgo geopolítico (Teevan *et al.*, 2022) donde aparecen ciertos desafíos para *Global Gateway*. El

objetivo de BELLA I era instalar el cable submarino con Brasil, para expandir posteriormente un cable terrestre hacia Argentina, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. RedCLARA, la institución coordinadora, se compone de redes nacionales, que son quienes se involucran con sus ministerios respectivos para conseguir financiación y que varía en gran medida según el país. En Brasil la red nacional es la más grande, con aproximadamente 400 empleados, y se financia directamente por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, con un apoyo elevado a BELLA. En Chile la red nacional ha trabajado estrechamente con el ministerio, aunque éste todavía no financia la red. En Colombia el apoyo proviene de distintos ministerios de manera distribuida.⁹

Si en la primera fase tanto las instituciones de la UE como los ministerios de las redes nacionales latinoamericanas concebían BELLA como un proyecto técnico, desde la pandemia producida por el COVID-19 se ha empezado a ver como un ámbito político y geoestratégico. Este cambio de mentalidad explica que la fuente de ingresos que RedCLARA recibe de las contribuciones de las redes nacionales se busque utilizar para ampliar la incidencia pública y los recursos humanos, entre otros. Por otro lado, BELLA II pretende diseñar, construir y operar el cableado hacia más zonas de Perú, así como a Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras; y realizar análisis de viabilidad, priorización de áreas y disponibilidad de recursos en las naciones del Caribe, Belice, Bolivia, México, Paraguay y Uruguay.

El hecho de que la RedCLARA busque fortalecer las redes nacionales (1) de mayor debilidad, o (2) que son incipientes, (3) o que reciben menor financiación de ministerios, (4) o que tienen un menor índice de desarrollo económico y social, muestra que este proyecto busca impactar en desarrollo, si bien este efecto viene fortalecido por el lado de RedCLARA, que es una organización de organizaciones. El proyecto BELLA ya existía antes del lanzamiento de *Global Gateway*, con una cantidad de financiación similar entre la primera y segunda fase. Además, la UE ya venía realizando proyectos de conectividad en la región –ALICE I, ALICE II (RedCLARA, s.f.)– a través de la red europea GÉANT, pero no con RedCLARA, a la que se le asignó posteriormente el proyecto BELLA. Aunque las aportaciones europeas se mantuvieron constantes, sí hubo un incremento de fondos por parte de las redes latinoamericanas, lo cual implicó una cierta adicionalidad, si bien no por parte de las instituciones europeas.

3.2.2. Palanca de coherencia y coordinación

En lo que se refiere a la aceptación y apropiación por parte de los Estados miembros de los objetivos estratégicos definidos, además de las contribuciones al NDICI, es importante resaltar que la ejecución del proyecto se realiza fundamentalmente por parte de Redes Nacionales de Investigación y Educación (RNIE) europeas y latinoamericanas, cuyo objetivo es ofrecer un ecosistema de infraestructuras y servicios de información para impulsar la investigación, la educación y la innovación a escala mundial. En el lado europeo, participan cinco países de un total de 27: Alemania (DFN), España (RedIRIS), Francia (RENATER), Italia (GARR) y Portugal (FCT-FCCN). También participa la red paneuropea GÉANT. Por la parte latinoamericana, es la RedCLARA quien coordina a las RNIE nacionales, si bien destacan en particular Brasil (RNP), Chile (REUNA) y Ecuador (CEDIA) para la ejecución de actividades.

⁹ Información recopilada en entrevistas realizadas anónimamente.

Como se ha mencionado anteriormente, GÉANT coordinó ALICE, el proyecto anterior a BELLA, que fue apoderado por la RedCLARA ya latinoamericana. La transición hacia BELLA demuestra que el interés de los Estados miembros aumentó –pues se sumaron cinco de ellos–, aunque sigue siendo limitado si se mira en términos relativos.

Si bien ha habido un enfoque incremental del proyecto BELLA en cuanto a actores, y el alineamiento de prácticas a nivel interno y externo, sí ha habido variaciones en los instrumentos. Aunque fundamentalmente la línea de financiación ha provenido de NDICI, la partida de la que proviene ha ido cambiando, en ocasiones siendo asignada por el programa geográfico y en otras por el temático. Sin embargo, la variabilidad en la línea de financiación no tiene por qué haber supuesto una descoordinación, sino una mera reordenación.

Finalmente, a pesar de ser anterior al lanzamiento de *Global Gateway*, el proyecto BELLA se ha presentado como motor, no sólo de esta estrategia, sino también de la construcción de una primera línea de diplomacia tecnológica europea (Consejo de la UE, 2022) en terceros países. A él, se suma la aceleradora *Digital for Development (D4D) Hub* (Digital for Development Hub, 2023), el LAC4 o Centro de Ciber capacidades de Latinoamérica y el Caribe (LAC4) (Parra, 2022), financiado por la UE y el Centro Regional Copernicus en Panamá y Chile. Es por ello que se concibe como el estandarte de la Alianza Digital UE-LAC presentada en marzo de 2023, en una suerte de *rebranding* que busca reducir las fragmentaciones y solapamientos de mandatos entre DG INTPA, DG CONNECT, DG DEFIS, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y la coordinación de las distintas Delegaciones de la UE en los países latinoamericanos.

En conclusión, el proyecto BELLA es un ejemplo claro de los objetivos de *Global Gateway* tanto en los retos geoestratégicos, de financiación innovadora y de coordinación y coherencia. Si bien existe con anterioridad al lanzamiento de esta iniciativa de la UE, es igualmente un caso paradigmático de las necesarias mejoras y retos que un proyecto de infraestructura de tal calibre representa, en especial por la relevancia que la relación con América Latina y el Caribe debería tener para la UE dada la creciente presencia –e influencia– de países como China (Jorge Ricart, 2021a) en la región en sectores estratégicos tecnológicos, científicos y de innovación. También será estratégico para España, que no debe dejar de lado la relevancia de la innovación en América Latina como línea de política exterior (Jorge Ricart, 2021b).

4 Conclusiones y recomendaciones

Del análisis de la iniciativa, de sus retos y oportunidades, tanto en términos generales como en particular para los casos analizados, se extraen una serie de recomendaciones. Éstas se refieren a la gobernanza de la herramienta, a la manera de asegurar su impacto en desarrollo, a su apropiación por parte de todos los actores y a los retos que rodean a su comunicación. Tienen como objetivo de maximizar la eficiencia, el impacto global y el potencial coordinador y estratégico de la iniciativa.

4.1. Gobernanza

Algunas de las preocupaciones declaradas y retos identificados de *Global Gateway*, como se indica a lo largo de este análisis, hacen referencia a la eficiencia y transparencia de su gobernanza. Por ello, convendría, en primer lugar, establecer procesos que sean transparentes para la coordinación entre todos los actores. Esto incluye la clarificación de la participación de los distintos actores, de forma que se clarifique el alcance y la naturaleza del papel de cada uno de ellos. Asimismo, cabe sugerir una mayor transparencia en la selección de los miembros del *Business Advisory Group*.

En segundo lugar, en aras de una gobernanza más eficiente y una puesta en práctica más ágil, sería útil convocar con mayor frecuencia las reuniones del board de *Global Gateway*. Esta medida requeriría una mayor proactividad por parte de los Estados miembros en la definición y ejecución del proyecto. Además, para abordar la falta de nivel intermedio en su gestión, que actualmente dificulta el paso de la definición estratégica y a la gestión específica de los proyectos, se podrían establecer grupos de trabajo que cubrieran este nivel entre el board y la implementación.

Para una mejor gobernanza de *Global Gateway* convendría tener en cuenta, en su orientación estratégica, iniciativas similares de otros grandes donantes, como Estados Unidos, China o Japón. Cabe sugerir también la coordinación y complementariedad con otras herramientas de la propia UE, como el enfoque y las iniciativas Team Europe, con un enfoque integral (tanto *whole-of-government* como *whole-of-Team Europe*).

Por último, convendría encontrar un equilibrio entre tiempos más ágiles, de forma que no se pierda el interés de los socios (evitando así además el coste reputacional que eso implicaría) y la transparencia y coherencia de los procesos, sin fórmulas rápidas ni precipitadas, que además también incurrirían en dicho coste reputacional.

4.2. Impacto en desarrollo

Con el objetivo de garantizar que la estrategia *Global Gateway* priorice las ambiciones de desarrollo frente a las puramente comerciales, son necesarias medidas que alineen mejor los programas de la iniciativa con los objetivos de desarrollo establecidos por parte de la UE

para este ciclo presupuestario y legislativo. Concretamente, y aunque es de esperar que una iniciativa de reciente creación pueda seguir un proceso de prueba y error, los objetivos de desarrollo social deben integrarse en mayor medida con las prioridades de promoción de infraestructuras verdes y de conectividad.

Para conseguirlo, deben establecerse mecanismos o principios estructurantes, como puede ser mediante el enfoque *policy first*, que garanticen el alineamiento de la participación e intereses privados, de vital importancia dada su experiencia y potencial de aportación tecnológica, con los objetivos de desarrollo sostenible. Esto, a su vez, permitirá visibilizar más claramente a la UE como un donante integral, que aborda los procesos de desarrollo en toda su complejidad política, social, económica y ambiental. Se deberán explicitar e incorporar también mecanismos de evaluación claros de impacto en desarrollo de la iniciativa.

Además, *Global Gateway* deberá facilitar la participación del sector privado de diversa procedencia, que no se circunscriba a las empresas vinculadas a los países donantes. Habrá un mayor impacto en desarrollo si con la iniciativa se logra movilizar el sector privado local en los países socios. Todo ello contribuirá al empoderamiento de los actores locales y permitirá responder a las críticas que ponen en duda la capacidad de *Global Gateway* para tener un impacto neto en desarrollo.

4.3. Apropiación

Para promover y asegurar una apropiación y participación proactiva por parte de los Estados miembros, de la que por otra parte dependerá en parte el éxito global de la iniciativa, sería pertinente estrechar los contactos entre Bruselas y las capitales europeas para la definición de los proyectos por países. Hay una cierta percepción de que la iniciativa es unilateral, de la Comisión Europea, y una sensación de exclusión desde las capitales. Esto se podría materializar en rondas de contactos adicionales o en la formalización de un proceso que involucre en mayor medida a los Estados miembros en la definición estratégica y por proyectos de *Global Gateway*.

Puesto que parece existir también un déficit de apropiación por parte de los países socios, o por lo menos una percepción del mismo, podrían estrecharse y formalizarse también los vínculos con las capitales latinoamericanas, asiáticas o africanas y construir este contacto estrecho de manera que se incorporen mejor las necesidades y prioridades de los países socios. En línea con esto, se podría promover también una mayor apropiación y participación de la sociedad civil.

4.4. Comunicación

Resulta necesario, para la aceptación y el éxito de la estrategia en su conjunto, aumentar su transparencia, para lo que las delegaciones de la UE en el extranjero pueden desempeñar un papel relevante. Un ejemplo del margen de mejora en este sentido es el portal del programa, donde aún son escasos los detalles esenciales acerca de un buen número de proyectos, como por ejemplo la fase de implementación en la que se encuentran. En este

sentido, se recomienda alinear los esfuerzos de comunicación con las carencias (reales o percibidas) de la herramienta. Así, se deberían invertir esfuerzos comunicativos en aclarar: (i) cuál será la metodología de seguimiento del impacto en desarrollo y de la adicionalidad de los proyectos; (ii) cómo se promoverá la apropiación por parte de socios y Estados miembros; (iii) de qué manera se identificarán las prioridades; y (iv) cómo se asegurarán las fuentes de financiación, incluyendo de qué manera, para qué y cuándo se espera que participe el sector privado y cómo se pretende conseguir el apalancamiento de fondos, teniendo en cuenta que esto requiere establecer o afianzar vínculos con actores que son relativamente nuevos en la cooperación al desarrollo.

Adicionalmente, dichos esfuerzos de comunicación deberán servir para clarificar: (v) los criterios operativos de la estrategia; (vi) su alineamiento narrativo con otras herramientas, entre ellas el enfoque *Team Europe*; y (vii) con los objetivos de desarrollo sostenible. En relación con esto último, convendría definir objetivos a corto, medio y largo plazo para aportar una visión clara de los objetivos últimos de la estrategia.

Por otra parte, es recomendable modular el mensaje, de un enfoque de competencia a otro de colaboración. En este sentido, plantear *Global Gateway* como una respuesta a la BRI china puede adolecer de falta de credibilidad y, sobre todo, enfatiza más la confrontación con China que la colaboración con los socios africanos, asiáticos y latinoamericanos. Además, la modulación de ese mensaje contribuiría a prevenir el riesgo de que *Global Gateway* se perciba como un proyecto neocolonialista, de forma similar a lo que está ocurriendo con la BRI china. Por último, es esencial que la comunicación de la estrategia genere expectativas realistas acerca de la misma, dada su naturaleza y alcance.

Bibliografía

Agencia Internacional de la Energía (2022), "Hydrogen projects database", <https://www.iea.org/data-and-statistics/data-product/hydrogen-projects-database> (actualizado en octubre de 2022)

Agencia Internacional de la Energía (2023), "Towards hydrogen definitions based on their emissions intensity", <https://iea.blob.core.windows.net/assets/acc7a642-e42b-4972-8893-2f03bf0bfa03/Towardshydrogendefinitionsbasedontheiremissionsintensity.pdf>

Armanini, Ugo y Esteban, Mario (2022), "Digital and development cooperation: the Global Gateway and a future EU-Japan Digital Partnership", ARI N° 25/2022, Real Instituto Elcano, <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/digital-and-development-cooperation-the-global-gateway-and-a-future-eu-japan-digital-partnership/>

Bella (2018), "Bella: Building the Europe Link to Latin America", Bella Programme, https://bella-programme.redclara.net/images/doc/BELLA_plan_07_2018.pdf

Bella (2021), "BELLA Impact: Latin America can tackle climate emergencies with high-speed and reliable access to vital Copernicus Earth Observation data", Bella: Building the Europe Link to Latin America, https://bella-programme.redclara.net/images/doc/bella_case1_bellacopernicus_en.pdf

Bella II (s.f.a), "Consortio BELLA", Bella II: Building the Europe Link to Latin America and the Caribbean, <https://bella-programme.redclara.net/index.php/es/about-bella/the-bella-consortium>

Bella II (s.f.b), "Programa BELLA", Bella II: Building the Europe Link to Latin America and the Caribbean, <https://bella-programme.redclara.net/index.php/es/about-bella/the-bella-programme>

Berger, Blake H. (2018), "Malaysia's cancelled Belt and Road Initiative projects and the implications for China", Pacific Money, The Diplomat, <https://thediplomat.com/2018/08/malysias-canceled-belt-and-road-initiative-projects-and-the-implications-for-china/>

Bilal, San (2022), "The EU Global Gateway – One year in: How to partner with the private sector?", European Centre for Development Policy Management (ECDPM), <https://ecdpm.org/work/eu-global-gateway-one-year-how-partner-private-sector>

Biscop, Sven (2022), "The world order holds – for now", Egmont Royal Institute for International Relations, <https://www.egmontinstitute.be/the-world-order-holds-for-now/>

Buchholz, Katharina (2023), "The countries most in debt to China", Statista, <https://www.statista.com/chart/19642/external-loan-debt-to-china-by-country/>

Buhigas Schubert, Carlos y Costa, Olivier (2023), "Global Gateway: Strategic governance & implementation", Policy Department for External Relations, Directorate-General for External Policies of the Union, European Parliament, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU\(2023\)702585](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU(2023)702585)

Burni, Aline; Erforth, Benedikt y Keijzer, Niels (2021), "Global Europe? The new EU external action instrument and the European Parliament", *Global Affairs*, vol. 7, nº 4, pp. 471-485.

BusinessEurope (2021), "BusinessEurope publishes recommendations for the EU Global Gateway Initiative", Insight EU Monitoring, https://portal.ieu-monitoring.com/editorial/businesseurope-publishes-recommendations-for-the-eu-global-gateway-initiative/364152?utm_source=ieu-portal

Chengyu, Yang (2022), "Gateway to success", China Daily Global, <https://www.chinadaily.com.cn/a/202212/26/WS63a8db02a31057c47eba60d9.html>

Chen, Yunnan (2022), "Old wine in new bottles? China, the G7 and the new infrastructure geopolitics", ODI, <https://odi.org/en/insights/old-wine-in-new-bottles-china-the-g7-and-the-new-infrastructure-geopolitics/>

Colnaghi, Walter Brenno (2021), "Stairway to heaven or highway to hell? The EU's Global Gateway and expanding economic statecraft", European Institute for Asian Studies (EIAS), <https://eias.org/publications/op-ed/stairway-to-heaven-or-highway-to-hell-the-eus-global-gateway-and-expanding-economic-statecraft/>

Comisión Europea (2018), "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument", 14-6-2018, COM(2018) 460 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0460&from=EN>

Comisión Europea (2021a), "Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo, el Comité de las Regiones y el Banco Europeo de Inversiones: La Pasarela Mundial", JOIN(2021) 30 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52021JC0030&qid=1653525883495>

Comisión Europea (2021b), "Global Gateway", Comisión Europea, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_es

Comisión Europea (2022a), "El programa Bella completa la construcción de cables que conectan Europa y América Latina", Comisión Europea, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/news/bella-programme-completes-cable-construction-connecting-europe-and-latin-america>

Comisión Europea (2022b), "Preguntas y respuestas sobre la 'Global Gateway'", Comisión Europea, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_21_6434

Comisión Europea, (s.f.a), "BELLA – Building the Europe Link to Latin America", International Partnerships, https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/programming/programmes/bella-building-europe-link-latin-america_en

Comisión Europea (s.f.b), "Team Europe Initiatives", Asociaciones Internacionales, Comisión Europea, https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/team-europe-initiatives_en#what-is-team-europe

- Consejo de la UE (2022), "EU digital diplomacy: Council agrees a more concerted European approach to the challenges posed by new digital technologies", Consejo de la Unión Europea, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/07/18/eu-digital-diplomacy-council-agrees-a-more-concerted-european-approach-to-the-challenges-posed-by-new-digital-technologies/>
- De la Torre, Augusto; Myers, Margaret y Holmes, Steven (2022), "On the Ecuador-China debt deal: Q&A with Augusto de la Torre", Asia and Latin America Program, The Dialogue: Leadership for the Americas, <https://www.thedialogue.org/analysis/on-the-ecuador-china-debt-deal-qa-with-augusto-de-la-torre/>
- Digital for Development Hub (2023), "About us", D4D Hub, <https://d4dhub.eu/about-us>
- Douglas, Jason (2023), "China boosts lending to struggling Belt and Road borrowers", The Wall Street Journal, <https://www.wsj.com/articles/china-boosts-lending-to-struggling-belt-and-road-borrowers-a92d7fd>
- Enagás (2021), "Chile, un país preparado para la economía del hidrógeno verde", Good New Energy, <https://goodnewenergy.enagas.es/innovadores/chile-un-pais-preparado-para-la-economia-del-hidrogeno-verde/>
- Esteban, Mario y Armanini, Hugo (2020), "The EU-Japan connectivity partnership: a sustainable initiative awaiting materialisation", ARI N° 12/2020, Real Instituto Elcano, <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/the-eu-japan-connectivity-partnership-a-sustainable-initiative-awaiting-materialisation/>
- Evans, Simon (2022), "New fossil fuels 'incompatible' with 1.5C goal, comprehensive analysis finds", Oil and gas, Carbon Brief: Clear on climate, <https://www.carbonbrief.org/new-fossil-fuels-incompatible-with-1-5c-goal-comprehensive-analysis-finds/>
- Ferrándiz, Mauro G. (2021), "Global Gateway: La Ruta de la Seda Europea", Equipo Europa, <https://equipoeuropa.org/global-gateway-la-ruta-de-la-seda-europea/>
- Furness, Mark y Keijzer, Niels (2022), "Europe's Global Gateway: A new geostrategic framework for development policy?", Briefing Paper 1/2022, German Institute of Development and Sustainability (IDOS), <https://doi.org/10.23661/bp1.2022>
- Gavas, Mikaela y Pleeck, Samuel (2021), "The EU's Global Gateway is not a groundbreaking plan for domination in global infrastructure", Blog post, Center for Global Development (CGD), <https://www.cgdev.org/blog/eus-global-gateway-not-groundbreaking-plan-domination-global-infrastructure>
- GIZ (2022), "The EU Global Gateway. One year in: How to partner with the private sector?", https://www.giz.de/en/downloads_els/giz2022-en-report-event-global-gateway.pdf#page=2
- Gong, Xue (2023), "The Belt and Road Initiative is still China's 'Gala' but without as much luster", Commentary, Carnegie Endowment for International Peace, <https://carnegieendowment.org/2023/03/03/belt-and-road-initiative-is-still-china-s-gala-but-without-as-much-luster-pub-89207>

Gong, Xiaohan; Quitzow, Rainer y Boute, Anatole (2023), "China's emerging Hydrogen economy: Policies, institutions, actors", Research Institute for Sustainability-Helmholtz Centre Potsdam (RIFS), <http://www.gsw.iass-potsdam.de/en/output/publications/2023/chinas-emerging-hydrogen-economy-policies-institutions-actors>

Griffin, Oliver (2022), "Ecuador reaches deal with China to restructure debt", Americas, Reuters, <https://www.reuters.com/world/americas/ecuador-reaches-deal-with-china-restructure-debt-2022-09-20/>

Grupo Spri (2023), "A través de su iniciativa Global Gateway, la UE da prioridad este año a 70 proyectos", Agencia Vasca de Desarrollo Empresarial, <https://www.spri.eus/es/internacionalizacion-comunicacion/a-traves-de-su-iniciativa-global-gateway-la-ue-da-prioridad-este-ano-a-70-proyectos/>

Guerrero, Carolina (2022), "América Latina, entre los objetivos de inversiones estratégicas de la UE en 2023", EuroEFE: Euractiv, <https://euroefe.euractiv.es/section/latinoamerica/news/america-latina-entre-los-objetivos-de-inversiones-estrategicas-de-la-ue-en-2023/>

Ha, Hoang Thi (2023), "Why is China's Global Development Initiative well received in Southeast Asia?", Fulcrum: Analysis on Southeast Asia, <https://fulcrum.sg/why-is-chinas-global-development-initiative-well-received-in-southeast-asia/>

Hurley, John; Morris, Scott y Portelance, Gailyn (2018), "Examining the debt implications of the Belt and Road Initiative from a policy perspective", CDG Policy Paper 121, Center for Global Development, <https://www.cgdev.org/sites/default/files/examining-debt-implications-belt-and-road-initiative-policy-perspective.pdf#page=18>

Jorge Ricart, Raquel (2021a), "China's Digital Silk Road in Latin America and the Caribbean", Blog post, Real Instituto Elcano, <https://www.realinstitutoelcano.org/en/blog/chinas-digital-silk-road-in-latin-america-and-the-caribbean/>

Jorge Ricart, Raquel (2021b), "Hacia una nueva línea de acción exterior tecnológica en España y Europa", AR/ N°16/2021, Real Instituto Elcano, <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/hacia-una-nueva-linea-de-accion-exterior-tecnologica-en-espana-y-europa/>

Jorge Ricart, Raquel y Otero Iglesias, Miguel (2022), "The Global Gateway: it's not the money, it's the strategy", Comentario, Real Instituto Elcano, <https://www.realinstitutoelcano.org/en/commentaries/the-global-gateway-its-not-the-money-its-the-strategy/>

Karaki, Karim; Bilal, San y van Seters, Jeske (2022), "Engaging the European private sector in EU development cooperation and finance", Discussion Paper No. 333, European Centre for Development Policy Management (ECDPM), <https://ecdpm.org/application/files/6316/7022/0959/Engaging-European-Private-Sector-EU-Development-Cooperation-Finance-ECDPM-Discussion-Paper-333-2022.pdf>

Koch, Svea; Keijzer, Niels y Furness, Mark (2022), "The European Union's Global Gateway should reinforce but not replace its development policy", The Current Column, German Institute of

Development and Sustainability (IDOS), <https://www.idos-research.de/en/the-current-column/article/the-european-unions-global-gateway-should-reinforce-but-not-replace-its-development-policy/>

Lau, Stuart y Moens, Barbara (2022), "EU to launch Global Gateway projects, challenging China's Belt and Road", Politico, <https://www.politico.eu/article/global-gateway-european-union-launch-china-belt-and-road/>

Lemoine, Joseph y Gaafar, Yomna (2022), "There's more to China's new Global Development Initiative than meets the eye", New Atlanticist, Atlantic Council, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/theres-more-to-chinas-new-global-development-initiative-than-meets-the-eye/>

Lu, Christina (2023), "China's checkbook diplomacy has bounced", Foreign Policy, <https://foreignpolicy.com/2023/02/21/china-debt-diplomacy-belt-and-road-initiative-economy-infrastructure-development/>

Malik, Ammar A.; Parks, Bradley; Russell, Brooke; Lin, Joyce Jiahui; Walsh, Katherine; Solomon, Kyra; Zhang, Sheng; Elston, Thai-Binh y Goodman, Seth (2021), *Banking on the Belt and Road: Insights from a new global dataset of 13,427 Chinese development projects*, Williamsburg, VA, AidData at William & Mary.

Melguizo, Ángel y Torreblanca, José Ignacio (2023), "Digital diplomacy: How to unlock the Global Gateway's potential in Latin America and the Caribbean", European Council on Foreign Relations, <https://ecfr.eu/article/digital-diplomacy-how-to-unlock-the-global-gateways-potential-in-latin-america-and-the-caribbean/>

Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular China (2022), "Wang Yi chairs the ministerial meeting of the group of friends of the Global Development Initiative", https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/202209/t20220922_10769737.html

Ministerio de Energía del Gobierno de Chile (2020), "Estrategia nacional de hidrógeno verde. Chile, fuente energética para un planeta de cero emisiones", https://www.energypartnership.cl/fileadmin/user_upload/chile/media_elements/202011_ESTRATEGIA_NACIONAL_DE_H2_VERDE_-_chile.pdf

Ministerio de Energía del Gobierno de Chile (2022), "Chile y la Unión Europea profundizan su cooperación para el desarrollo del Hidrógeno Verde", <https://energia.gob.cl/noticias/nacional/chile-y-la-union-europea-profundizan-su-cooperacion-para-el-desarrollo-del-hidrogeno-verde>

Misión Permanente de la República Popular China ante la ONU (2022), "Remarks by Ambassador Zhang Jun at the launch meeting of the group of friends of Global Development Initiative", http://un.china-mission.gov.cn/eng/hyyfy/202201/t20220121_10631515.htm

Moreschi, Andrea (2021), "The EU Global Gateway: The narrow path between relevance and invisibility", Observer Research Foundation (ORF), <https://www.orfonline.org/expert-speak/the-eu-global-gateway/>

Mulakala, Anthea (2022), "China's Global Development Initiative: soft power play or serious commitment?", DevPolicyBlog, <https://devpolicy.org/chinas-gdi-soft-power-play-or-serious-commitment-20221018/>

OCDE (2018), *China's Belt and Road Initiative in the global trade, investment and finance landscape*, OECD Business and Finance Outlook, Paris.

Okano-Heijmans, Maaïke (2022), "Global Gateway: Positioning Europe for a sustainable future", Clingendael, <https://www.clingendael.org/publication/global-gateway-positioning-europe-sustainable-future>

Olivié, Iliana y Santillán, María (2021), "Solidaridad y geopolítica. La Unión Europea como actor global de desarrollo", *Revista de Fomento Social*, Nº 300, pp. 329-349.

Pandita, Kashi Nath (2023), "Alternative to China's Belt & Road Initiative, European Union eyes 'Global Gateway' to counter the BRI", The Eurasian Times, <https://eurasianimes.com/alternative-to-chinas-belt-road-initiative-european-union/>

Parlamento Europeo y Consejo (2021), "Reglamento (UE) 2021/947 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de junio de 2021 por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional – Europa Global, por el que se modifica y deroga la Decisión n.º 466/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan el Reglamento (UE) 2017/1601 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE, Euratom) n.º 480/2009 del Consejo", *Diario Oficial de la Unión Europea*, 14-6-2021, L209/1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32021R0947>

Parra, R. (2022), "Unión Europea inaugura Centro de Ciber capacidades de Latinoamérica y el Caribe", DPL News, [https://dplnews.com/union-europea-inaugura-centro-de-ciber-capacidades-de-latinoamerica-y-el-caribe/#:~:text=LAC4%20comenz%C3%B3%20sus%20operaciones%20en,la%20Uni%C3%B3n%20Europea%20\(UE\).](https://dplnews.com/union-europea-inaugura-centro-de-ciber-capacidades-de-latinoamerica-y-el-caribe/#:~:text=LAC4%20comenz%C3%B3%20sus%20operaciones%20en,la%20Uni%C3%B3n%20Europea%20(UE).)

Pilling, David (2022), "Europe seeks to reboot relationship with Africa", Financial Times, <https://www.ft.com/content/e9000149-f344-4d6f-9b53-586b8f49ca17>

RedCLARA (s.f.), "ALICE2", RedCLARA; <https://www.redclara.net/index.php/es/proyectos/red-e-infraestructura/alice2>

Sacks, David (2021), "Europe's Global Gateway plans to counter China, but questions remain", Blog post, Council on Foreign Relations, <https://www.cfr.org/blog/europes-global-gateway-plans-counter-china-questions-remain>

Servicio Europeo de Acción Exterior (s.f.), "Team Europe Initiative. Cooperación en Hidrógeno Verde con Chile: Acelerando hacia la carbono-neutralidad", <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/TEI%20H2V%20Resumen%20%28SP%29%20.docx.pdf>

Sial, Farwa y Sol, Xavier (2022), "The Emperor's New Clothes: What's new about the EU's Global Gateway?", European Network on Debt and Development (Eurodad), https://www.eurodad.org/the_emperor_s_new_clothes_what_s_new_about_the_eu_s_global_gateway

- Szczepański, Marcin (2023), "The Global Gateway: Taking stock after its first year", Briefing, European Parliament Think Tank, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2023\)739296](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2023)739296)
- Szlapek-Sewillo, Mateo (2021), "Europe is finally getting serious about China", The Interpreter, Lowy Institute, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/europe-finally-getting-serious-about-china>
- Tagliapietra, Simone (2021), "The Global Gateway: a real step towards a stronger Europe in the world?", Blog post, Bruegel, <https://www.bruegel.org/blog-post/global-gateway-real-step-towards-stronger-europe-world>
- Teevan, Chloe y Domingo, Ennatu (2022), "The Global Gateway and the EU as a digital actor in Africa", Discussion Paper No. 332, European Centre for Development Policy Management (ECDPM), <https://ecdpm.org/work/global-gateway-and-eu-digital-actor-africa>
- Teevan, Chloe; Bilal, San; Domingo, Ennatu y Medinilla, Alfonso (2022), "The Global Gateway: A recipe for EU geopolitical relevance?", Paper, European Centre for Development Policy Management (ECDPM), <https://ecdpm.org/work/global-gateway-recipe-eu-geopolitical-relevance>
- Wang, Christoph Nedopil (2022), "China Belt and Road (BRI) Investment Report 2021", Green Finance and Development Center, https://greenfdc.org/wp-content/uploads/2022/02/Nedopil-2022_BRI-Investment-Report-2021.pdf#page=13
- Wang, Christoph Nedopil (2023), "China Belt and Road Initiative (BRI) Investment Report 2022", Green Finance and Development Center, <https://greenfdc.org/china-belt-and-road-initiative-bri-investment-report-2022/?cookie-state-change=1684318325370>
- Wei, Lingling (2022), "China reins in its Belt and Road program, \$1 trillion later", The Wall Street Journal, <https://www.wsj.com/articles/china-belt-road-debt-11663961638>
- Yi, Shi (2021), "Kenyan coal project shows why Chinese investors need to take environmental risks seriously", China Dialogue, <https://chinadialogue.net/en/energy/lamu-kenyan-coal-project-chinese-investors-take-environmental-risks-seriously/>
- Zainuddin, Alifah (2021), "What happened to China's BRI projects in Malaysia?", ASEAN Beat, The Diplomat, <https://thediplomat.com/2021/10/what-happened-to-chinas-bri-projects-in-malaysia/>

Patronato

 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN	 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE DEFENSA
 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL	 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE

ACERINOX AIRBUS BANCO DE ESPAÑA Eurosistema BBVA

CaixaBank CEPSA enagas endesa EM&E ESCIBANO MECHANICAL & ENGINEERING

IBERDROLA IBM INDITEX INSUDPHARMA MADRID

MUTUA MADRILEÑA Naturgy oesia PROSEGUR renfe

REPSOL Santander Solaria tecnal:a MEMBER OF BASQUE RESEARCH & TECHNOLOGY ALLIANCE

Telefónica

Socios protectores

acciona amazon CNAF BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA El Corte Inglés Google

Socios colaboradores

Accuracy aws aena Sabadell cesce Seguros de tu éxito

Deloitte. European Climate Foundation IBERIA MAPFRE Microsoft



Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid (Spain)
www.realinstitutoelcano.org
www.globalpresence.realinstitutoelcano.org

