

Perspectivas de la cooperación internacional para el desarrollo y la acción exterior de la Unión Europea a la luz del primer aniversario del instrumento Europa Global

Eduardo García Cancela¹

Recibido: 28 de junio de 2022; Aceptado: 14 de septiembre de 2022

Resumen: El presente artículo aborda la financiación de la política de cooperación y acción exterior de la Unión Europea al cumplirse un año de la entrada en vigor del Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global (IVDCI-EG). El contexto internacional en el que se adopta determina el alcance de Europa Global, que busca simplificar la arquitectura de financiación exterior de la UE, lograr una mayor coherencia con sus objetivos estratégicos y otorgar flexibilidad para hacer frente a nuevos desafíos.

Palabras clave: Unión Europea; Europa Global; acción exterior; cooperación; desarrollo.

[en] Outlook of the European Union's international cooperation for development and external action in light of the first anniversary of the Global Europe instrument

Abstract: This article addresses the financing of the cooperation policy and foreign action of the European Union one year after the entry into force of the Neighbourhood, Development, and International Cooperation Instrument - Global Europe (NDICI- Global Europe). Global Europe is adopted in a complex international context that determines its scope: simplifying the EU's external financing architecture, achieving greater coherence with its strategic objectives, and granting flexibility to face emerging challenges.

Key words: European Union; Global Europe; external action; cooperation; development.

[fr] Perspectives de la coopération internationale pour le développement et l'action extérieure de l'Union européenne à l'occasion du premier anniversaire de l'instrument, L'Europe dans le monde

Résumé: Cet article traite du financement de la politique d'action extérieure et de coopération de l'Union européenne un an après l'entrée en vigueur de l'Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale - L'Europe dans le monde (IVDCI). Le contexte international dans lequel il est adopté détermine la portée de L'Europe dans le monde, qui vise à simplifier l'architecture du financement extérieur de l'UE, à assurer une plus grande cohérence avec ses objectifs stratégiques et à offrir la souplesse nécessaire pour relever de nouveaux défis.

Mots-clés: Union européenne; L'Europe dans le monde; action extérieure; coopération; développement.

Sumario: 1. Introducción: razón de ser del nuevo instrumento Europa Global. 2. Europa Global y la simplificación de la arquitectura de instrumentos de cooperación y acción exterior de la Unión Europea. 3. Las directrices que otorga Europa Global: hacia una cooperación europea más cohesionada. 4. Conclusiones. 5. Bibliografía.

Cómo citar: García Cancela, E. (2022): "Perspectivas de la cooperación internacional para el desarrollo y la acción exterior de la Unión Europea a la luz del primer aniversario del instrumento Europa Global", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación (REDC)*, 49(2), pp. 163-169

¹ Doctorando y Personal Investigador en Formación en el Departamento de Relaciones Internacionales e Historia Global. Universidad Complutense de Madrid.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0076-154X>.

Email: eduaga10@ucm.es

1. Introducción: razón de ser del nuevo instrumento Europa Global

Hace justo un año, durante los primeros meses de verano de 2021, se ponía en marcha de manera definitiva el nuevo Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global (IVCDCI-EG)². Tras más de tres años de negociaciones entre el Consejo, el Parlamento y la Comisión Europea, se da luz verde al instrumento el 15 de diciembre de 2020. La Regulación del mismo se publica el 9 de junio de 2021 y, finalmente, el 14 de junio entra en vigor, aunque se aplica retrospectivamente desde el 1 de enero de 2021 (Diario Oficial de la Unión Europea, 2021a). Así, desde el año pasado, Europa Global ha pivotado un cambio trascendental, “un nuevo ciclo” (Di Ciommo, 2021: 57), en el marco de financiación de la cooperación y de la acción exterior de la Unión Europea (UE). Esto ha sido así al aunar hasta ocho instrumentos previamente existentes, alcanzando el hito de hacer converger bajo un mismo instrumento la financiación temática y geográfica a terceros países de la política exterior con los mecanismos de asistencia propios de la política de cooperación de la UE.

El llamado “instrumento único” o macro instrumento “jumbo” (Debuysere y Blockmans, 2019) por su logro de aglutinar instrumentos preexistentes, busca principalmente aumentar la visibilidad de la ayuda proporcionada por la UE, dar cohesión y ganar en efectividad y flexibilidad para afrontar los nuevos desafíos globales y, con ello, superar la complejidad y fragmentación que caracterizaba al marco de cooperación anterior a 2021 (Gavas y Pleeck, 2021). Al mismo tiempo, se alinea con las prioridades estratégicas de la Unión en política exterior (Bruni et al., 2021: 471), siguiendo la línea marcada en 2016 por la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad, en la que se establece una nueva visión de la UE ante los desafíos emergentes a la luz de una realidad internacional más inestable. Sobre cuestiones de política de cooperación internacional al desarrollo, la Estrategia Global ya sugería la necesidad de que la financiación fuese más flexible y se encontrase plenamente en línea con las prioridades de la política exterior de la UE (Comisión Europea, Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, 2016). Es decir, se trata de un enfoque “multidimensional” que integra las políticas e instrumentos a disposición de la UE en su acción exterior, involucrando además a su servicio diplomático, tal y como se especificaba en la Estrategia (Debuysere y Blockmans, 2019).

Además de compartir el apellido “global”, tanto el documento estratégico como el nuevo instrumento han seguido un proceso de implementación similar. Ambos tienen su origen durante la Comisión Juncker (2014-2019) (Kolek, 2018) – la propuesta del instrumento Europa Global por parte de la Comisión se remonta a febrero de 2018 – pero se implementan con mayor intensidad durante la actual Comisión Von der Leyen (2019-2024). Esto ocurre precisamente por la oportunidad que supone la negociación del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 durante el año 2020, en un contexto internacional que, por su complejidad (la pandemia de la COVID-19, la creciente competición geopolítica con China en materia de cooperación con modelos radicalmente opuestos, la incertidumbre de las relaciones con Estados Unidos durante la Administración Trump o los conflictos en el vecindario, entre otros), consigue acelerar los cambios. Por lo tanto, en el centro de la concepción del instrumento Europa Global encontramos la necesidad de adaptar el marco de financiación de la cooperación y de la acción exterior a los cambios que se han producido en el mundo en las últimas décadas y a la estrategia de la UE para dar respuesta a los nuevos desafíos (Manrique Gil, 2021).

Particularmente, de entre los desafíos que acabamos de mencionar, la respuesta a las consecuencias de la pandemia de la COVID-19 ha servido como impulso de los cambios que se estaban implementando desde 2016 con la Estrategia Global (Di Ciommo, 2019) y después desde 2017 con el Consenso Europeo en materia de Desarrollo de 2017 (Sotillo y Cascante, 2021). Frente al coronavirus, la UE desarrolló una plataforma de cooperación internacional con el objeto de facilitar la investigación sobre vacunas, apoyar a los sistemas sanitarios más vulnerables, así como garantizar el acceso universal a los tratamientos y pruebas de detección. Con esta iniciativa se consiguieron recaudar casi 16.000 millones de euros. Igualmente, la UE emergió como principal donante al mecanismo internacional COVAX, facilitando el acceso mundial a las vacunas, aportando 500 millones de euros.

De esta manera, Europa Global viene a reforzar el papel de la UE en el mundo a través de una de sus fortalezas, la cooperación internacional al desarrollo, donde ya viene ejerciendo un liderazgo destacable, no solo en su respuesta global a la COVID-19, sino como primer donante mundial de ayuda oficial desde hace décadas. Por lo tanto, la aprobación del nuevo instrumento constituye un logro en sí mismo y no se entiende sin la coyuntura en la que se producen la mayor parte de sus negociaciones (Manrique Gil, 2021): el año 2020 y la aprobación del Plan de Recuperación *Next Generation EU* para hacer frente a las consecuencias de la pandemia. Paralelamente al surgimiento de Europa Global, y también sobrevenido por el contexto internacional, el instrumento se ha visto reforzado por el aumento significativo – casi el doble de lo que se negociaba en enero de 2020 – del Marco Financiero Plurianual 2021-2027, en el que se destinan 79.500 millones de euros a Europa Global.

Es natural que dado el contexto internacional inestable en el que surge, el nuevo instrumento ponga el énfasis en la necesidad de ser flexibles y resilientes ante interrupciones, destinando recursos a mecanismos de respuesta rápida, que detallamos con mayor detenimiento en la siguiente sección. De hecho, este primer año de puesta en marcha de Europa Global no ha hecho sino demostrar que es un enfoque acertado, pues el instrumento de financiación exterior

² En adelante nos referiremos al Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global (IVCDCI-EG) simplemente como “instrumento Europa Global” o “Europa Global”.

está siendo puesto a prueba en el marco de la agresión de Rusia a Ucrania desde el 24 de febrero de 2022 (Comisión Europea 2022b, 2022c).

2. Europa Global y la simplificación de la arquitectura de instrumentos de cooperación y acción exterior de la Unión Europea

Tal y como hemos mencionado anteriormente, el objetivo principal del instrumento Europa Global es, por un lado, maximizar la visibilidad de la UE allí donde su financiación está presente y, por otro lado, alcanzar una mayor cohesión y margen de maniobra ante disrupciones y nuevas necesidades que emerjan. La fusión de ocho instrumentos preexistentes de ayuda oficial al desarrollo puede ser considerada como el hito más importante que representa Europa Global (Sotillo y Cascante, 2021). El esfuerzo de simplificación no solo puede ser útil para mejorar la visibilidad, coordinación y coherencia, sino que también facilitaría a las entidades socias, como organizaciones sin ánimo de lucro (ONG) y organizaciones de sociedad civil de esos terceros Estados, la accesibilidad a los fondos al concentrarse las convocatorias entorno a un solo instrumento.

Ya en 2004 hubo una propuesta de la Comisión para la creación de un instrumento único, el Instrumento de Cooperación al Desarrollo y Cooperación Económica (ICDCE) (Bruni et al., 2021), alegando motivaciones muy similares (facilitar la coherencia y conseguir más con más recursos disponibles; Comisión Europea, 2005). Sin embargo, acabó siendo descartado por el Parlamento y el Consejo. Como solución, se creó el Instrumento de Cooperación al Desarrollo, fusionando solo algunos de los instrumentos preexistentes, y el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), que quedó fuera del presupuesto del Marco Financiero Plurianual 2007-2013.

Precisamente, la incorporación del FED a Europa Global, que queda así incluido por primera vez en el presupuesto de la UE, y del Instrumento Europeo de Vecindad (IEV) fue lo que más debate suscitó durante los catorce meses de negociaciones (Bruni et al., 2021). En el caso del FED, vinculado a la Convención de Cotonú y diseñado especialmente para la cooperación con África, el Caribe y el Pacífico (ACP) (Sanahuja y Ruiz Sandoval, 2019), suscita temor que los objetivos de desarrollo queden supeditados a las líneas de política exterior y se imponga la geopolítica al desarrollo (Sotillo y Cascante, 2021). Al mismo tiempo, se advierte la preocupación de que al incluirse el FED en el presupuesto de la UE, no solo pierdan margen de negociación los Estados miembros, sino también los propios países ACP (Yannick Lionel, 2022).

No obstante, en el último año la actualidad internacional ha vuelto a poner de manifiesto el estrecho vínculo entre la política exterior y de seguridad y la cooperación al desarrollo. Por ejemplo, viendo el impacto que está teniendo la guerra de Ucrania en el suministro global de cereales, y que tendrá una incidencia mayor en sociedades desfavorecidas. Ante estos escenarios, y a la espera de comprobar empíricamente en unos años cuáles han sido los resultados de la fusión del FED con el resto de los instrumentos, parece a priori una decisión lógica y oportuna.

Por otro lado, la inclusión del IEV provocó inicialmente oposición por parte de los Estados miembros de Europa Central y del Este, ya que temían que resultase en una reducción de la visibilidad e influencia de la UE en el vecindario (Manrique Gil, 2005). No obstante, finalmente, tanto el FED como el IEV fueron incluidos en Europa Global junto a otros seis instrumentos: el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD); el Instrumento de Colaboración, con países industrializados; el Instrumento de Democracia y Derechos Humanos; el Instrumento por de la Estabilidad y la Paz (IEP); y el FED y su Garantía.

Como se puede comprobar, la única parte de la acción exterior que queda fuera del instrumento es la cooperación con los Estados candidatos a la adhesión a la UE en el momento de diseño del presupuesto, es decir, los Balcanes Occidentales y Turquía³. Estos, quedan cubiertos por el Instrumento de Ayuda Preadhesión III (IAP III), que se aprobó de manera posterior a Europa Global, el 15 de septiembre de 2021 (Diario Oficial de la Unión Europea, 2021b). Si bien, tanto la cooperación con los Estados bajo el instrumento Europa Global (Vecindario Este y Sur y Estados de África, el Caribe, el Pacífico, Asia y América Latina), como los que se encuentran en el marco del IAP III, pueden disponer de 53.400 millones adicionales procedentes de la Garantía de Acción Exterior que, en este caso, sí comparten.

Al fusionar ocho mecanismos de financiación ya existentes, la arquitectura interna del instrumento Europa Global busca dar cabida, con sus cuatro pilares (programas geográficos, temáticos, un mecanismo de respuesta rápida y una cuantía “colchón” o de amortiguación ante disrupciones; Comisión Europea, 2022a), a las líneas de acción de todos ellos. Sin embargo, los 79.500 millones del presupuesto del instrumento se han repartido de forma asimétrica, adaptándolo a las necesidades y prioridades estratégicas de la UE.

Por un lado, el pilar de los programas geográficos cuenta con la gran mayoría del presupuesto, 60.380 millones de euros, de los cuales 19.320 se utilizan para financiar los proyectos de los Estados vecinos, siendo la gran prioridad geográfica junto a África subsahariana. También se financia desde este bloque los programas para la región Asia-Pacífico y América y el Caribe. A continuación, el pilar de los programas temáticos recibe 6.358 millones de euros, entorno al 7% del presupuesto, que incluyen proyectos sobre derechos humanos y democracia; empoderamiento de la sociedad civil; paz, estabilidad y prevención de conflictos; y retos globales, de nuevo aglutinando las prioridades de los instrumentos previos.

³ Nótese que, pese a que desde el 23 de junio de 2022 se considera Estados candidatos a la República de Moldavia y a Ucrania, en el momento de concepción de Europa Global ambos Estados quedaban cubiertos por el instrumento al formar parte del vecindario Este.

El resto del presupuesto se reserva para los dos pilares restantes, que suponen una importante innovación. El pilar del mecanismo de respuesta rápida, con el objetivo de lograr una acción temprana para los eventos contemplados en las prioridades de la política exterior de la UE, tiene un presupuesto de 2.835 millones, un 3.5% del total para Europa Global. Por último, el cuarto pilar, denominado “colchón” o amortiguador, no cuenta con asignación previa de fondos y su propósito es reforzar los otros tres pilares en situaciones que lo requieran o poder financiar actuaciones si surgen nuevas necesidades no contempladas.

De esta manera, en la distribución de fondos dentro de Europa Global se aprecia una cierta “geografización”, al recibir el primer pilar mucho más peso que los otros (Sotillo y Cascante, 2021). En ese sentido, las Delegaciones de la UE en terceros Estados reciben un papel protagonista en la ejecución de los programas del instrumento, ya sea en la coordinación de los proyectos, en la negociación de las prioridades de cooperación y en la supervisión del desembolso. Ese papel reforzado de las Delegaciones fomentando el sentimiento de co-apropiación por parte de los socios al organizar una programación conjunta, refleja también las líneas estratégicas de política exterior que viene desarrollando la UE y que están contempladas en la Estrategia Global de 2016.

Así, el nuevo instrumento permitiría a la UE adaptarse a las circunstancias domésticas de los terceros Estados a los que dirige la ayuda (mediante la programación y la negociación conjunta de los programas indicativos plurianuales, por ejemplo) al mismo tiempo que mantiene en lo alto de la agenda de cooperación sus propios intereses estratégicos (Sergejeff, Domingo y Jones, 2022). Por otro lado, la dotación de fondos adicionales para mecanismos de emergencia permite a la UE ser más resiliente, afrontando de manera rápida a través de la financiación de su acción exterior las disrupciones que caracterizan la situación internacional actual.

En definitiva, Europa Global supone un cambio sustancial para la financiación de la acción exterior, al haber concentrado instrumentos anteriores. Su puesta en marcha demuestra que existe un consenso por parte de los actores políticos en la UE que apuestan por la sinergia entre la política de cooperación para el desarrollo y la política exterior para afrontar los retos a los que la Unión se enfrenta hoy. Esto también refleja un giro geopolítico (Olivié y Santillán, 2021). En su primer año, eventos que afectan a la política exterior como la agresión de Rusia a Ucrania o las tragedias de la migración irregular en la frontera Sur de Europa, como la muerte de numerosos migrantes el 24 de junio de 2022 en la valla de Melilla, tienen un impacto claro en las políticas de cooperación, por lo que parece un enfoque adecuado. No obstante, habrá que esperar a poder realizar investigaciones empíricas para ver con detalle el impacto del nuevo instrumento único y su efecto sobre ambas políticas.

3. Las directrices que otorga Europa Global: hacia una cooperación europea más cohesionada

Además de la simplificación de la arquitectura de financiación de la política de cooperación internacional al desarrollo y de la acción exterior, la entrada en vigor de Europa Global busca lograr una mayor cohesión en cuanto a líneas de acción y prioridades estratégicas. Una de las innovaciones más importantes que introduce el nuevo instrumento a nivel temático es adaptar la financiación a los grandes acuerdos internacionales que la UE impulsa a nivel multilateral. Concretamente, la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) o el Acuerdo de París por el clima.

La UE adoptó compromisos con ambos marcos multilaterales según se fueron aprobando en el año 2015. Ya en la Estrategia Global de 2016 se hace referencia a esa necesidad y también se recoge esta tendencia en el Consenso Europeo en materia de Desarrollo de 2017, antesala de la propuesta de la Comisión de 2018 sobre Europa Global (Manrique Gil, 2005). Precisamente, el nuevo Consenso Europeo de Desarrollo supone una redefinición estratégica de la política de cooperación de la UE, integrando los ODS y la Agenda 2030 (Sotillo y Cascante, 2021). Finalmente, esta visión se pone en práctica a partir de 2021 con el diseño de Europa Global y la inclusión de estos compromisos. Es decir, el nuevo instrumento culmina el proceso que se inició en 2015 y que trataba de integrar estos acuerdos internacionales a la política de cooperación internacional al desarrollo de la UE, convirtiendo a la Unión en un actor que impulsa la agenda global de desarrollo sostenible (Sotillo y Cascante, 2021).

Además de la integración del impulso de una ayuda oficial al desarrollo sostenible y cuidadosa con el clima, se mantienen los grandes ámbitos temáticos de actuación que definen a la UE como actor un global normativo y líder en esta materia. Así, Europa Global se basa también en los objetivos políticos marcados por la Comisión Europea (Sotillo y Cascante, 2021), como la transformación digital, el Pacto Verde y la promoción del multilateralismo. Igualmente, los ámbitos de actuación del instrumento también reflejan las prioridades que aparecen en los documentos regionales que guían la Política Europea de Vecindad, la renovada Asociación Oriental (Comisión Europea, Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, 2020) y la nueva Agenda para el Mediterráneo (Comisión Europea, Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, 2021).

Además de los programas temáticos en los que se abordan los ámbitos ya mencionados anteriormente, en el pilar geográfico del instrumento, junto a los objetivos por el clima, se financian proyectos sobre buen gobierno, crecimiento inclusivo y desarrollo humano, lucha contra las desigualdades, resiliencia y prevención y resolución de conflictos. Asimismo, para los Estados vecinos, el pilar geográfico también incluye promover su incorporación en el mercado interior de la UE.

Por último, el pilar del mecanismo de respuesta rápida, como es natural, pone el foco en la gestión de crisis, prevención de conflictos, y consolidación de la paz. No obstante, algunos autores subrayan que el hecho de no haber incluido el Fondo Europeo de Defensa en Europa Global seguirá dificultando la cooperación civil (desde la cooperación internacional y la ayuda al desarrollo) y militar (mediante el Fondo Europeo de Defensa, entre otros) en la respuesta de la UE a crisis y conflictos (Debuysere y Blockmans, 2019).

Sin embargo, más allá de las directrices generales que cohesionan la financiación y que aporta Europa Global, el proceso de programación la UE define sus prioridades junto a los Estados socios. Esto lo hacen a través de los programas indicativos plurianuales, en los que también participan activamente en su elaboración otros actores como la sociedad civil, el sector empresarial o las autoridades regionales y locales.

La entrada en vigor de Europa Global el pasado año no es más que la puesta en marcha del nuevo marco sobre el que se organiza la cooperación internacional al desarrollo europea. A partir de junio de 2021, se comienza a trabajar en los programas indicativos plurianuales (PIP), que tienen un mayor nivel de concreción y adaptan las prioridades y líneas de acción a cada caso particular (Manrique Gil, 2021). A 1 de septiembre de 2022, ya se han acordado varios PIP con Estados del vecindario Este (Armenia, Azerbaiyán y Ucrania) y del Sur (Egipto y Jordania), además de dos programas regionales, oriental y meridional, diferenciados (Comisión Europea, 2021a, 2021b). Anualmente, la Comisión Europea publicará planes de acción que informarán acerca del nivel de cumplimiento de los PIP, en cada caso.

Tal y como hemos mencionado anteriormente, los PIP dan un protagonismo mayor a las Delegaciones de la UE en terceros Estados. De esta manera, intervienen directamente en el proceso de negociación y programación a la hora de coordinar y definir las prioridades, al mismo tiempo que toman un papel importante en el seguimiento de su implementación (Manrique Gil, 2021). De hecho, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) tuvo un grado importante de involucración tanto en el diseño como en la negociación de Europa Global. Por ejemplo, fue clave en asegurar el carácter estratégico del proceso de programación (Sherriff, 2021). En ese sentido, vemos como Europa Global también contribuye a una de las prioridades estratégicas de la política exterior de la UE: el fortalecimiento del SEAE y el rol de la Unión como actor diplomático consolidado.

4. Conclusiones

En un contexto internacional con nuevos desafíos, como la pandemia de la COVID-19, que impulsan y aceleran los cambios que se venían pidiendo en esta materia desde la Estrategia Global en 2016 o con el nuevo Consenso Europeo en materia de Desarrollo de 2017, la entrada en vigor, hace un año, del nuevo IVCDICI-EG de la UE, implica varios hitos destacables.

En primer lugar, Europa Global logra simplificar la arquitectura de la financiación exterior de la UE, aglutinando hasta ocho instrumentos, incluidos el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), vinculado a la Convención de Cotonú, que se incluye por primera vez en los presupuestos de la Unión, y el IEV. De esta forma, se combinan instrumentos que daban recursos a la ayuda oficial al desarrollo con los que financiaban la acción exterior. A la luz de que el contexto internacional sigue siendo muy complejo, el consenso de los actores políticos de la UE por aunar los instrumentos de ambas políticas cobra más sentido. La agresión rusa a Ucrania y sus consecuencias para el suministro de cereales a nivel mundial es un buen ejemplo de ello. También las tragedias relacionadas con la gestión de la migración irregular en la frontera Sur de la UE.

En segundo lugar, Europa Global busca dotar de una mayor cohesión a la financiación exterior europea al proporcionar unas directrices comunes. Por un lado, estas directrices se asientan sobre los campos de actuación tradicionales de la UE, que la definen como actor normativo y como la defensa de los derechos humanos y la democracia. Por otro lado, también se sostienen sobre las nuevas prioridades políticas de la Comisión, como la transformación digital, y los compromisos internacionales alcanzados en foros multilaterales en materia de sostenibilidad y cambio climático. En ese sentido, el nuevo instrumento culmina el proceso que se inició en 2015 de integrar estos acuerdos internacionales a la política de cooperación internacional al desarrollo de la UE, convirtiendo a la Unión en el principal actor que impulsa la agenda global de desarrollo sostenible.

Aunque el instrumento padece de una aparente “geografización”, al ser el pilar de los programas geográficos el que más cuantía presenta, resulta importante para el fortalecimiento del SEAE a través de un papel más destacado de las Delegaciones de la UE en terceros Estados, especialmente en cuanto a los procesos de programación y seguimiento, lo que impulsa a la UE como actor diplomático consolidado.

En definitiva, el nuevo instrumento Europa Global, supone un cambio sustancial para la financiación de la acción exterior de la UE, que busca mejorar la visibilidad y la coherencia, al haber concentrado instrumentos anteriores y dotar de unas orientaciones y directrices alineadas con las prioridades estratégicas de la UE y con sus compromisos internacionales. No obstante, habrá que esperar a la publicación de los planes de acción con el seguimiento de los primeros programas indicativos plurianuales aprobados a finales del año pasado para realizar una investigación empírica y determinar cuál ha sido el impacto del nuevo instrumento para la política exterior y para la política de cooperación internacional para el desarrollo.

Pese a ello, se puede afirmar que el énfasis del instrumento por dotar a la financiación exterior de una mayor flexibilidad y margen de contingencia ante interrupciones refleja de manera más fidedigna la realidad internacional y

prepara a la UE para tener un peso mayor en el mundo actual. Esto es especialmente cierto teniendo en cuenta los eventos internacionales que han surgido desde su adopción, como la guerra en Ucrania.

5. Bibliografía

- Bruni, A., Erforth, B. y Keijzer, N. (2021): “Global Europe? The new EU external action instrument and the European Parliament”, *Global Affairs (Routledge)*, 7(4), pp. 471-485. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/23340460.2021.1993081>
- Comisión Europea (2005): *Comunicación: External Actions through Thematic Programmes under the Future Financial Perspectives 2007-2013*. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0324:FIN:EN:PDF>
- Comisión Europea (2021a): *Draft Regional Multiannual Indicative Programme (MIP) 2021-2027 for EU support to the Eastern neighbourhood*. Disponible en: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2022-01/C_2021_9370_F1_ANNEX_EN_V2_P1_1609850.PDF
- Comisión Europea (2021b): *Multi-annual Indicative Programme (MIP) 2021-2027 for Ukraine*. Disponible en: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2022-01/C_2021_9351_F1_ANNEX_EN_V2_P1_1618650.PDF
- Comisión Europea (2022a): *Neighbourhood, Development, and International Cooperation Instrument - Global Europe*. Disponible en: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/funding-and-technical-assistance/neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument-global-europe-ndici-global-europe_es
- Comisión Europea (2022b): *Nota de Prensa: Commission presents plans for the Union's immediate response to address Ukraine's financing gap and the longer-term reconstruction*. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_3121
- Comisión Europea (2022c): *Nota de Prensa: EU disburses €600 million in Macro-Financial Assistance to Ukraine*. Disponible en: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news/eu-disburses-eu600-million-macro-financial-assistance-ukraine-2022-05-20_en
- Comisión Europea, Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (2020): *Comunicación: Política de la Asociación Oriental más allá de 2020. Reforzar la resiliencia: una Asociación Oriental eficaz para todos*. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0007&from=EN>
- Comisión Europea, Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (2021): *Comunicación: Renewed partnership with the Southern Neighbourhood. A new Agenda for the Mediterranean*. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/joint_communication_renewed_partnership_southern_neighbourhood.pdf
- Comisión Europea, Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (2016): *Estrategia Global para la Política Europea y de Seguridad. Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*. Disponible en: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf
- Debuysere, L. y Blockmans, S. (2019): “A Jumbo Financial Instrument for EU External Action?”, *Bertelsmann Stiftung*. Disponible en: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/a-jumbo-financial-instrument-for-eu-external-action>
- Di Ciommo, M. (2021): “A different accent or a whole new language? EU development policy after Covid-19”, *Österreichische Entwicklungspolitik*. Disponible en: <https://www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/Publikationen/Oepol/Artikel2021/Article5-EU-development-policy-after-COVID-19.pdf>
- Diario Oficial de la Unión Europea (2021a): *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*. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0947&from=EN>
- Diario Oficial de la Unión Europea (2021b): *Reglamento (UE) 2021/1529 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de septiembre de 2021 por el que se establece el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP III)*. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2021/330/L00001-00026.pdf>
- Gavas, M. y Pleeck, S. (2021): “Redesigning Global Europe: The EU’s Neighbourhood, Development, and International Cooperation Instrument”, *Center for Global Development*. Disponible en: <https://www.cgdev.org/blog/redesigning-global-europe-eus-neighbourhood-development-and-international-cooperation>
- Kolek, A. (2018): “EU Multi-Annual Financial Framework in the Perspective of 2021-2027. Assumptions and Areas of Changes”, *International Journal of Contemporary Management*, 17 (4), pp. 253-263. Disponible en: <https://doi:10.4467/24498939I-JCM.18.045.10031>.
- Manrique Gil, M. (2021): *Europa Global: La gestación de la nueva arquitectura de la política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea*, Madrid, Fundación Cideal. Disponible en: https://www.cideal.org/wp-content/uploads/2021/06/7_Manuel-Manrique.-Gestacion-de-Europa-Global.pdf
- Olivé, I. y Santillán, M. (2021): “Solidaridad y geopolítica. La Unión Europea como actor global de desarrollo”, *Revista de Fomento Social*, 2(76), pp. 329-349. Disponible en: <https://repositorio.uloyola.es/bitstream/handle/20.500.12412/3377/jfpe-rez%2c%20300a7.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Sanahuja, J. A. y Ruiz Sandoval, É. (2019): “La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina: políticas de cooperación en una región de desarrollo en transición”, *Documentos de trabajo (Fundación Carolina): Segunda época*, 8. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7097492>

- Sergejeff, K., Domingo, E. y Jones A. (2022): “Catching up with Global Europe: 15 questions on the EU’s new financial instrument answered”, *European Centre for Development Policy Management*, 144. Disponible en: <https://euagenda.eu/upload/publications/catching-up-global-europe-15-questions-eus-new-financial-instrument-answered-ecdpm-briefing-note-144-2022.pdf>
- Sherriff, A. (2021): “The EEAS Navigating EU Inter-Institutional Relations and Africa”, *European Foreign Affairs Review*, 26(1), pp. 115-132. Disponible en: <https://kluwerlawonline-com.bucm.idm.oclc.org/api/Product/CitationPDFURL?file=Journals\EERR\EERR2021010.pdf>
- Sotillo Lorenzo, J. A. y Cascante Hernández, K. (2021): “Cómo utilizar las fortalezas de la Unión Europea para reforzar su rol geopolítico: la cooperación internacional para el desarrollo”, en F. Aldecoa Luzárraga, ed., *El papel internacional de la Unión Europea: propuestas para la Conferencia sobre el Futuro de Europa*, Madrid, Catarata.
- Yannick Lionel, A. (2022): *Policy Brief: From Cotonou to Post-Cotonou: which way for the EU/ACP Partnership?*, San Domenico di Fiesole, School of Transnational Governance Policy. Disponible en: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/74775/STG_PB_2022_22.pdf?sequence=1&isAllowed=y