COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 15.5.2024
COM(2024) 208 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

relativo a la evaluación de los instrumentos de financiación exterior de la Unión Europea para los marcos financieros plurianuales 2014 - 2020 y 2021 - 2027

{SWD(2024) 133 final}

Índice

1. Antecedentes 2
2. Evaluación 4
3. Conclusiones 6

1. Antecedentes

La presente evaluación tiene como objetivo general determinar si los actuales instrumentos de financiación exterior son más adecuados a su finalidad y permiten a la UE participar mejor en la cooperación exterior que sus predecesores. Los objetivos específicos son evaluar los resultados de los instrumentos de financiación exterior por lo que respecta al valor añadido de la UE, la eficacia, la eficiencia, los efectos, la flexibilidad y la capacidad para reaccionar ante la evolución de las prioridades políticas y estratégicas, el margen para la simplificación, la coherencia, las sinergias y la continuidad de la pertinencia de sus objetivos. Además, la utilización y el funcionamiento de la Garantía de Acción Exterior, en concreto de su importe máximo, también se valoran en cuanto a su adicionalidad y contribución a los objetivos y resultados generales.

En la presente evaluación se analizan los siguientes instrumentos de financiación exterior:

Marco financiero plurianual para el período 2021-2027

- El Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional (IVCDCI) - Europa Global, incluidos sus componentes del Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible Plus (FEDS+) y la Garantía de Acción Exterior, así como el Reglamento Delegado de la Comisión que completa el Reglamento IVCDCI-Europa Global[1].
- El Instrumento de Ayuda Preadhesión III[2] (IAP III), así como el Reglamento Delegado de la Comisión por el que se completa el Reglamento IAP III[3] y el Reglamento de Ejecución de la Comisión relativo a las normas concretas para la ejecución del Reglamento IAP III[4].
- El Instrumento Europeo de Cooperación Internacional en materia de Seguridad Nuclear (ICSN)[5].
- La Decisión de Asociación Ultramar, incluida Groenlandia[6].

Marco financiero plurianual para el período 2014-2020

[1] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1530.
[2] IAP III: el Instrumento de Ayuda Preadhesión (2021-2027) |EUR-Lex (europa.eu).
[3] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2128.
[4] https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2021/2236/oj.
[5] EUR-Lex - 2021/948 - ES - EUR-Lex (europa.eu).
[6] Decisión (UE) 2021/1764 - EN - EUR-Lex (europa.eu).

- El Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD)[7].
- El Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH)[8].
- El Instrumento Europeo de Vecindad (IEV)[9].
- El Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz[10].
- El Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP)[11].
- Instrumento de Colaboración para la cooperación con terceros países[12].
- La Decisión de Asociación Ultramar[13].
- La Decisión sobre Groenlandia[14].
- El Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS)[15].
- El Reglamento de ejecución común por el que se establecen normas y procedimientos de ejecución comunes de los instrumentos de la Unión para la financiación de la acción exterior[16].
- El 11.º Fondo Europeo de Desarrollo (FED) que, si bien no es un instrumento presupuestario de la UE, también está incluido en la evaluación[17].

Esta evaluación se lleva a cabo de conformidad con el artículo 42, apartado 2, del Reglamento IVCDCI-Europa Global, el artículo 13, apartado 6, del Reglamento IAP III, el artículo 81 de la Decisión de Asociación Ultramar, incluida Groenlandia, y el artículo 14, apartado 1, del ICSN. Abarca y se basa en la evaluación final de los instrumentos de financiación exterior en el marco financiero plurianual para el período 2014-2020 (MFP 2014-2020).

La evaluación de los instrumentos de financiación exterior en el MFP 2014-2020 abarca el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2020. En cuanto a los instrumentos de financiación exterior en del marco financiero plurianual para el período

[7] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32014R0233.
[8] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0235.
[9] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0232&from=EN.
[10] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0230&from=EN.
[11] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32014R0231.
[12] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0234&from=EN.
[13] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013D0755.
[14] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2014.076.01.0001.01.ENG.
[15] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2017.249.01.0001.01.ENG.
[16] https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/43f92a44-af94-11e3-86f9-01aa75ed71a1/language-en.
[17] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32015R0322.

2021-2027, la evaluación abarca el período comprendido entre el 1 de enero de 2021 y el 31 de diciembre de 2022.

El ámbito geográfico de la evaluación corresponde al mencionado en los actos jurídicos objeto de la evaluación.

El presente informe presenta las conclusiones extraídas por la Comisión tras la evaluación presentada en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto.

2. Evaluación

- **Eficacia y eficiencia**

El estado actual de ejecución de los instrumentos de financiación exterior indica que están en vías de alcanzar los objetivos previstos en el momento de su adopción y que estos objetivos siguen siendo pertinentes.

El IVCDCI-Europa Global abordó el carácter fragmentado de la arquitectura anterior, fusionando varios instrumentos de financiación exterior del marco financiero plurianual precedente. También integró el 11.º Fondo Europeo de Desarrollo financiado al margen del presupuesto de la UE, que incluía a los países del África subsahariana, el Caribe y el Pacífico. El IVCDCI-Europa Global también se ocupa de las regiones de la vecindad junto con otras regiones, preservando al mismo tiempo sus peculiaridades.

El IAP III supone un cambio hacia un enfoque más orientado a las políticas y con mayor capacidad de respuesta en comparación con sus predecesores. De ser un instrumento sectorial ha pasado a adoptar un enfoque más holístico que prioriza las políticas. Además, el IAP III refleja las prioridades de la UE y la evolución de las políticas en la preparación de los beneficiarios para su futura adhesión a la Unión. El IAP III ha sido eficaz a la hora de promover el desarrollo socioeconómico y de movilizar las inversiones necesarias en el marco del Plan Económico y de Inversión para los Balcanes Occidentales, aunque es necesario acelerar aún más la convergencia con la UE.

En lo que respecta a la eficiencia de los recursos de la UE, la integración del FEDS+ en el IVCDCI-Europa Global y el IAP III permite un mayor uso de los limitados recursos financieros públicos de la UE para impulsar las inversiones públicas y privadas.

A raíz de las conclusiones de la revisión intermedia de 2017, los instrumentos de financiación exterior actuales incluyen flexibilidades que han demostrado su pertinencia en respuesta a la pandemia de COVID-19 y a la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania.

En el IAP III, la ausencia de dotaciones financieras preestablecidas por país ha permitido una mayor flexibilidad a la hora de programar la ayuda en función de la urgencia y la evolución de las necesidades.

- **Coherencia**

El IVCDCI-Europa Global se basa en el principio de «geografización», es decir, principalmente se ejecuta a través de programas geográficos y se complementa con programas temáticos y operaciones de respuesta rápida. Con este enfoque se ha aclarado cómo se articulan las operaciones geográficas, temáticas y de respuesta rápida, lo que aumenta la coherencia y la influencia geopolítica y aborda las cuestiones derivadas de los solapamientos entre el gran número de instrumentos de financiación exterior del período 2014-2020. La aplicación de la lógica de la geografización ha reforzado el compromiso de la UE con los actores tanto en el ámbito nacional como regional, lo que ha dado lugar a un enfoque más específico. La integración del FEDS+ en el IVCDCI-Europa Global ha redundado en una mayor coherencia de la acción exterior de la UE. Con la geografización pueden abordarse más a fondo los retos específicos a los que se enfrentan los países frágiles y los afectados por crisis.

El IAP III garantiza la complementariedad entre los diferentes programas respaldados por el IVCDCI.

También existe una coherencia intrínseca entre los actuales instrumentos de financiación exterior, ya que el IAP III, la Decisión de Asociación Ultramar, incluida Groenlandia, y el ICSN se remiten al IVCDCI-Europa Global en lo que respecta a su ejecución.

Además de reforzar las sinergias con otros instrumentos de financiación exterior no incluidos en esta evaluación, los instrumentos de financiación exterior actuales han intentado mejorar la coherencia con las políticas internas de la UE.

- **Valor añadido de la UE**

Los instrumentos de financiación exterior permiten a la UE ejercer mejor su influencia como actor de desarrollo, actor mundial y actor geopolítico. El IVCDCI-Europa Global ha aportado un valor añadido significativo, al ofrecer al mundo una oferta más integrada, considerable y coherente en comparación con el anterior marco financiero plurianual, y ha mejorado la

capacidad de los países socios para abordar las prioridades conjuntas con la UE y hacer frente a los retos mundiales. Los instrumentos de financiación exterior actuales han aumentado la participación colectiva de los actores europeos en el ámbito de la cooperación exterior de la UE a través de un enfoque del Equipo Europa, aprovechando los conocimientos y experiencia de los Estados miembros de la UE. El valor añadido del IAP III se deriva de su claro objetivo de preparar a los beneficiarios para su futura adhesión a la Unión sobre la base de los valores europeos.

A pesar de encontrarse en sus primeras fases, el FEDS+ ya ha demostrado su efecto catalizador a la hora de movilizar financiación y conocimientos especializados adicionales, contribuyendo así al desarrollo y el crecimiento sostenibles. Esta contribución se ajusta a la ejecución de la iniciativa Global Gateway, que es la estrategia de la UE para impulsar vínculos inteligentes, limpios y seguros en los sectores de la digitalización, la energía y el transporte y para reforzar los sistemas de salud, educación e investigación en todo el mundo, en particular a través de los planes económicos y de inversión en la vecindad. Su papel es similar al desempeñado por el Marco de Inversión para los Balcanes Occidentales con arreglo al IAP III.

3. Conclusiones

Las conclusiones del informe de la revisión intermedia de 2017 relativo a los instrumentos de financiación exterior en el marco del MFP 2014-2020 mantuvieron su vigencia durante todo el período comprendido en dicho marco financiero plurianual anterior y se han tenido en cuenta en gran medida en el diseño del conjunto actual de instrumentos.

Los Reglamentos IVCDCI-Europa Global, IAP III, la Decisión de Asociación Ultramar, incluida Groenlandia, y el ICSN, así como los reglamentos delegados conexos, no requieren una modificación legislativa a medio plazo.

IVCDCI-Europa Global

- En general, el IVCDCI-Europa Global ha demostrado ser adecuado para su finalidad. Su estado de ejecución actual indica que está en vías de alcanzar los objetivos previstos en el momento de su adopción y que dichos objetivos siguen siendo pertinentes.

- En el cambiante contexto geopolítico, el IVCDCI-Europa Global también es una herramienta clave eficaz para desplegar la estrategia Global Gateway, incluidos los planes económicos y de inversión para la Asociación Oriental y la vecindad meridional.
- El IVCDCI-Europa Global también ha permitido a la UE promover sus políticas y prioridades internas de manera más coherente en el exterior. Para mejorar la coherencia entre los objetivos de la acción interior y la acción exterior, es necesario que contribuya mejor a lograr un enfoque integrado que equilibre los intereses, las asociaciones y los valores de la UE.
- En cuanto a mejoras en la simplificación, el IVCDCI-Europa Global proporciona una base jurídica unificada para una gran parte de las intervenciones exteriores de la UE y sus modalidades de ejecución.
- Al sustituir a un gran número de instrumentos de financiación exterior del anterior marco financiero plurianual, el IVCDCI-Europa Global ha generado un importante aumento de la coherencia y la complementariedad en lo que respecta a las operaciones geográficas, temáticas y de respuesta rápida y a otros instrumentos de financiación exterior.
- Aunque la ejecución del FEDS+ se encuentra en una fase temprana, ya ha demostrado su efecto catalizador en la movilización de la financiación y los conocimientos especializados adicionales que contribuyen al desarrollo sostenible y al crecimiento y a la ejecución de la estrategia Global Gateway, en particular por medio de los planes económicos y de inversión en la vecindad.
- La contribución del sector privado por medio del FEDS+ es clave a fin de que la utilización del presupuesto de la UE para respaldar el crecimiento sostenible en los países socios sea eficiente. La inclusión del FEDS+ en el IVCDCI-Europa Global ha contribuido a racionalizar todas las modalidades de ejecución.
- Diversas flexibilidades del IVCDCI-Europa Global han demostrado su pertinencia en la consecución de las prioridades de la UE y en la prestación de apoyo a los países socios, especialmente en el contexto de la pandemia de COVID-19, la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y las presiones migratorias, sobre todo en la vecindad. Sin embargo, tras tres años de ejecución, la reserva del IVCDCI-Europa Global casi se ha agotado, revelando un desajuste entre los fondos disponibles y las necesidades reales. Además, el IVCDCI-Europa Global no se diseñó para apoyar a países en guerra a la escala que necesita Ucrania, por lo que se adoptó un nuevo instrumento financiero,

el Mecanismo para Ucrania, para el período comprendido entre 2024 y 2027, a fin de apoyar al país tanto en su actual guerra de agresión de Rusia como en su camino hacia la adhesión a la UE.

- Por una parte, el IVCDCI-Europa Global está, en términos generales, en vías de alcanzar sus objetivos de gasto, aunque en los próximos años será necesario realizar esfuerzos adicionales para cumplir algunos de ellos, como los referentes al cambio climático. Por otra parte, el hecho de que el número de objetivos sea elevado también ha limitado la flexibilidad del instrumento.
- El ejercicio de programación ha permitido determinar de forma eficaz las prioridades compartidas con los países socios. Dado que los documentos de programación abarcan una amplia gama de objetivos, es necesario establecer nuevas prioridades en fases posteriores. La programación sigue siendo un proceso pesado, lo cual a su vez contribuye a que el inicio de la fase de ejecución experimente retrasos.
- La inclusión de un pilar de respuesta rápida no programable, articulado en torno a tres componentes, de los cuales dos son nuevos (resiliencia y necesidades de la política exterior), ha dotado a la UE de un conjunto de instrumentos más amplio para abordar rápidamente prioridades políticas urgentes, imprevistas y emergentes que no puedan abordarse con el ejercicio de programación, así como para establecer una vinculación entre la ayuda humanitaria, la paz y el desarrollo. Se requieren mayores esfuerzos para que el enfoque global sea más eficaz y para mejorar la coordinación entre los instrumentos de financiación pertinentes, en particular a la hora de comprometerse con países afectados por conflictos y otros contextos delicados.
- El IVCDCI-Europa Global aporta un valor añadido significativo a los países socios al proporcionar una oferta más considerable y coherente. Se requieren más esfuerzos para tender puentes entre las operaciones de respuesta rápida a corto plazo y las acciones a largo plazo.
- Para facilitar el aprendizaje, las mejoras en el seguimiento y la evaluación deben centrarse en maximizar el uso del análisis cualitativo de los resultados.
- Para lograr un mayor valor añadido de la UE y con un «enfoque de la UE en su conjunto», será necesario más tiempo y colaboración entre los distintos servicios y con los Estados miembros. Para aprovechar mejor las oportunidades y maximizar el potencial de influencia de la UE, pueden ser necesarias estrategias de respuesta diferenciadas.

IAP III

- El IAP III ha demostrado su eficacia general como instrumento de preadhesión y está en vías de alcanzar sus principales objetivos. El instrumento está en consonancia con la nueva metodología de ampliación y sitúa en primer plano los fundamentos del proceso de adhesión a la UE. También refleja las prioridades políticas y la evolución de la UE, entre otras la atención prestada a las prioridades ecológicas, digitales y económicas, como demuestra el énfasis que pone en la ejecución del Plan Económico y de Inversión para los Balcanes Occidentales.
- El IAP III ha sido eficaz a la hora de promover el desarrollo socioeconómico y de movilizar las inversiones necesarias en el marco del Plan Económicos y de Inversión para los Balcanes Occidentales, aunque es necesario acelerar aún más la convergencia con la UE.
- El IAP III es un instrumento más complejo para los beneficiarios que sus predecesores, ya que requiere una fuerte implicación y capacidad de programación estratégica por parte de estos en la programación bilateral. En la segunda parte del marco financiero plurianual, se necesitarán más esfuerzos para transformar las respuestas estratégicas de los beneficiarios en documentos de planificación estratégica plurianual que incluyan reformas, así como acciones prioritarias y secuenciadas.
- Dado que el IAP III se ha diseñado como un instrumento basado en los resultados, tanto en lo que respecta al alcance como a la intensidad de la ayuda, el equilibrio entre la evaluación de los resultados y el principio de reparto equitativo ha limitado la recompensa financiera a los beneficiarios que han conseguido buenos resultados.
- El IAP III ha sido especialmente eficaz a la hora de facilitar una combinación de modalidades e instrumentos, como el apoyo presupuestario, las subvenciones y las inversiones. También se han logrado mejoras de la eficiencia con menos acciones y de mayor envergadura, pero aún queda margen para racionalizar e incorporar un horizonte plurianual en la programación bilateral.
- El nuevo sistema unificado de seguimiento e información, el marco de resultados del IAP III, presenta una mejora considerable en comparación con el marco de resultados utilizado en el IAP II. Se espera que mejore la programación, el seguimiento, la presentación de informes y la evaluación del IAP III.

- El IAP III ha sido flexible a la hora de responder ante acontecimientos externos excepcionales a pesar de no contar con una reserva similar a la del IVCDCI-Europa Global. La ausencia de dotaciones financieras preestablecidas por país ha permitido una mayor flexibilidad a la hora de programar la ayuda en función de la urgencia y la evolución de las necesidades.
- El IAP III garantiza la coherencia con los instrumentos que lo precedieron y la complementariedad entre los diferentes tipos de programas que respalda. También es coherente con otros ámbitos de la acción exterior y las políticas internas de la UE. Dado que Ucrania, Moldavia y Georgia se han convertido en países candidatos pero siguen financiándose al margen del IAP III, será necesario garantizar de manera sistemática la coherencia entre el IAP III y los instrumentos de los que reciben ayuda de la UE.
- Con el IAP III, la UE se convierte en el mayor donante de la región de la ampliación. El valor añadido de la UE se multiplica por las asociaciones de larga duración, especialmente con organizaciones e instituciones internacionales y Estados miembros.
- Siguen siendo pertinentes los objetivos generales del IAP III de preparar a los beneficiarios para su futura adhesión a la Unión mediante una mayor adaptación de la legislación nacional y la Administración Pública al acervo y las normas de la UE. El IAP III se complementará con un nuevo instrumento de financiación, el Mecanismo de Reforma y Crecimiento para los Balcanes Occidentales, cuyo objetivo es acelerar aún más las reformas socioeconómicas fundamentales por medio de un nuevo tipo de financiación y de condiciones de pago *ex ante*.

Decisión de Asociación Ultramar, incluida Groenlandia

- La Decisión de Asociación Ultramar, incluida Groenlandia, ha demostrado su valor. Al fusionar la Decisión sobre Groenlandia y la antigua Decisión de Asociación Ultramar, este instrumento de asociación ha proporcionado una única base jurídica para los trece países y territorios de ultramar, incluida Groenlandia, dedicándole un capítulo presupuestario específico, tal como solicitó el Parlamento Europeo.
- Al incluir una cláusula de remisión al IVCDCI-Europa Global para la puesta en marcha de la cooperación (véase el artículo 81 de la Decisión de Asociación Ultramar, incluida Groenlandia), ha aumentado significativamente la coherencia con otros instrumentos de financiación exterior. Sin embargo, los umbrales aplicables a la comitología

previstos en el IVCDCI-Europa Global y mencionados en la Decisión de Asociación Ultramar, incluida Groenlandia, podrían adaptarse a las necesidades de esta última.

- Los países y territorios de ultramar ya no se benefician de una dotación específica en el marco del Instrumento de Ayuda a la Inversión del Banco Europeo de Inversiones para estos países financiado con cargo al 11.º Fondo Europeo de Desarrollo. Ahora tienen acceso al programa InvestEU en condiciones de competencia, pero es demasiado pronto para evaluar su impacto en el sector privado de los países y territorios de ultramar.

ICSN

- El ICSN es un instrumento único que complementa el IVCDCI-Europa Global en el ámbito de la cooperación nuclear, en el marco de la base jurídica de Euratom. Es muy adecuado para abordar los retos que plantean los ámbitos de la seguridad nuclear, la gestión de los residuos radiactivos y el control de la seguridad nuclear.
- La planificación del ICSN fue lo suficientemente flexible como para responder a los retos planteados por la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania.