Fundación Cideal
de cooperación e investigación

ANÁLISIS Y ESTUDIOS

Europa Global: La gestación de la nueva arquitectura de la política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea

Manuel Manrique Gil

JUNIO 2021

Con la colaboración de:

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN

aecid

Cooperación Española

© CIDEAL, 2021
© Manuel Manrique Gil, 2021

Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación

Calle Guzmán el Bueno, 133
Edificio Germania, planta 10
28003 Madrid (España)
Tel.: (+34) 91 553 84 88
Correo electrónico: cideal@cideal.org
www.cideal.org

Diseño y maquetación: Estudio Punto y Coma
Fotografía de portada: Frederic Koberl

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con la autorización expresa del editor.

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva del autor y no refleja necesariamente las opiniones de la Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación, de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) o del Parlamento Europeo.

Europa Global: La gestación de la nueva arquitectura de la política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea

Índice

Resumen ejecutivo 4

I. Un nuevo escenario para la cooperación internacional de la Unión Europea: ¿qué está en juego? 5

II. La gestación de *Europa Global* y las grandes innovaciones del nuevo instrumento 8

III. Los principales elementos políticos del acuerdo: estructura y características básicas de *Europa Global* 13

IV. Del reglamento a las acciones concretas mediante la programación: una mirada al caso del Sahel 16

V. Conclusiones: ¿comienza un nuevo capítulo para la cooperación al desarrollo de la Unión Europea? 21

Resumen ejecutivo

El presente artículo se centra en el análisis del proceso de gestación del nuevo marco de la política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea (UE). El Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional, denominado "Europa Global" (Global Europe), resultado de un largo periodo de negociaciones y en vigor desde junio de 2021, representa un cambio sustancial para la financiación exterior y la cooperación para el desarrollo europea. El instrumento tendrá una dotación presupuestaria de 79.462 millones de euros para el periodo 2021-2027 y constituye una simplificación muy importante respecto al periodo anterior, ya que agrupará actuaciones previamente repartidas en ocho instrumentos diferentes. Europa Global busca dotar a la UE de una mayor flexibilidad para responder a shocks globales como los de la última década (desde la crisis de refugiados a los conflictos en países vecinos de la UE, pasando por las difíciles relaciones con China o EE.UU.). Una inestabilidad global que ha puesto de manifiesto la necesidad de que la UE actúe como actor geopolítico capaz de defender sus intereses y de reaccionar a los eventos de forma ágil y coherente, además de perseguir objetivos internacionales como la promoción del desarrollo sostenible.

Europa Global establece los objetivos generales de cooperación, pero su puesta en marcha requerirá examinar en detalle, y caso por caso, las necesidades existentes en cada país, la dotación presupuestaria y los objetivos y áreas que se perseguirán en los programas de cooperación a nivel nacional, regional o global. Este informe señala, utilizando como referencia el caso de la región del Sahel, que lejos de ser un proceso automático, o meramente técnico, elegir los detalles de la cooperación con los distintos países es un proceso que requiere un seguimiento y debate político no sólo entre los actores institucionales en Bruselas, sino también en los Estados Miembros, en la sociedad civil europea y en los países socios.

* Manuel Manrique Gil es funcionario del Secretariado de la Comisión de Desarrollo (DEVE) del Parlamento Europeo. Las opiniones expuestas en el presente informe son responsabilidad exclusiva del autor y no reflejan necesariamente la posición oficial del Parlamento Europeo, la Fundación CIDEAL o la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

I. Un nuevo escenario para la cooperación internacional de la Unión Europea: ¿qué está en juego?

El futuro Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional – *Global Europe* (instrumento "*Europa Global*"), representará un cambio substancial para la financiación exterior y la cooperación para el desarrollo de la Unión Europea (UE). *Europa Global*, formalmente en vigor desde junio de 2021[1], es fruto de un largo y complejo proceso de negociaciones legislativas entre el Parlamento Europeo y el Consejo sobre la base de la propuesta presentada por la Comisión Europea en junio de 2018[2]. Este nuevo instrumento reemplaza un total de ocho instrumentos de financiación exterior que estuvieron en vigor entre 2014 y 2020, y tendrá una dotación presupuestaria de 79.462 millones de euros para el periodo 2021-2027. Esta propuesta representa una herramienta importante para gestionar las relaciones entre la UE y todos los países del mundo, con excepción de los Balcanes Occidentales y Turquía, cubiertos por el futuro Instrumento de Ayuda Preadhesión III 2021-2027 (IPA III). Que este "instrumento único" haya sido acordado constituye en sí mismo un logro importante y refleja los profundos cambios geopolíticos globales recientes, así como la visión de la UE para hacerlos frente.

Es imposible imaginar este cambio sin mencionar el contexto global en el que se presentó la propuesta y que sigue vigente en la actualidad, si bien la pandemia de la Covid-19 parece haber eclipsado, al menos parcialmente, otros retos internacionales en la cooperación internacional. El primer cambio normativo al que debe hacerse referencia es la Agenda 2030 y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados por todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas en 2015[3]. Este marco de desarrollo universal representa, entre otros cambios importantes, un debilitamiento de la lógica de las relaciones entre "países desarrollados" o "donantes" y "países en desarrollo" o "receptores', en favor de alianzas internacionales para el desarrollo sostenible. El 2015 fue también un año en el que se cerraron otros acuerdos internacionales clave para el desarrollo sostenible como la Agenda de Acción de Addis Abeba[4] – un acuerdo mundial en términos de financiación del desarrollo sostenible, ya sea público o privado, nacional o internacional – o el Acuerdo de París para el cambio climático[5]. Así pues, una primera referencia normativa para *Europa Global* son los grandes acuerdos internacionales para el desarrollo sostenible, su financiación, y la lucha contra el cambio climático, todos ellos acordados en 2015.

---

1. El texto acordado en las negociaciones, ha sido confirmado por el Consejo (COREPER) y las Comisiones de Asuntos Exteriores (AFET) y de Desarrollo (DEVE) en marzo de 2021.Se espera que su versión final sea aprobada por el Consejo y el pleno del Parlamento en junio de 2021 y entre en vigor inmediatamente.
2. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional, COM (2018) 460 final, 14.06.2018.
3. Objetivos de Desarrollo Sostenible, aprobados en 2015 por las Naciones Unidas.
4. Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa, Ethiopia, 13-16 July 2015).
5. Acuerdo de París, Comisión Europea.

Un segundo punto de referencia para el nuevo instrumento es una mayor conciencia de la interconexión entre las políticas de desarrollo y las realidades políticas internacionales. Si bien esta relación ha estado siempre presente, una serie de eventos acontecidos en la última década la han puesto de manifiesto de forma explícita. En paralelo a la construcción normativa del marco global de desarrollo sostenible en 2015, la Unión tomó conciencia de su realidad geopolítica: un continente rodeado de zonas de inestabilidad y conflictos vecinos que tienen efectos directos (a la vez que asimétricos) en los distintos Estados Miembros. Una asimetría que a su vez acentúa las divisiones internas y dificulta la unidad de acción en la política exterior. Así, el bienio 2014-2016 no fue un periodo calmado en el que la UE pudiese trasladar el marco de los ODS a sus políticas internas y externas, al tiempo que reforzar las alianzas multilaterales. Al contrario, los *shocks* geopolíticos de estos años dejaron más bien una huella que es ciertamente visible en el instrumento *Europa Global*.

La crisis en Ucrania y la hostilidad rusa (2014); el gran aumento en las llegadas a la UE de personas desplazadas y migrantes a través del Mediterráneo Oriental (Turquía-Grecia) y Central (Libia-Italia) (2015-2016); las largas guerras en Siria y Libia que causan muchos de estos desplazamientos y la desestabilización de zonas vecinas en el Sahel y Oriente Próximo; o el auge de narrativas nacional-populistas ligadas al Brexit y la elección de Donald Trump (2016); son todos hechos que señalaron de forma inequívoca lo frágil del contexto global y la necesidad de que la UE se convirtiese en un actor geopolítico capaz de defender sus intereses y de reaccionar a los eventos de forma ágil y coherente. Si bien estas ideas han seguido desarrollándose más recientemente, y con mayor visibilidad, bajo el concepto de "autonomía estratégica"[6], estas eran ya perceptibles en la "Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea"[7] en 2016. También el nuevo "Consenso Europeo en materia de Desarrollo"[8] de 2017 marca el cambio de ciclo en las políticas exteriores y de desarrollo de la UE, y delimita el terreno político en el que se enmarca la propuesta para el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional presentada en junio de 2018. Esto es, la necesidad de perseguir los compromisos contenidos en la agenda global de desarrollo sostenible al tiempo que defender los intereses y valores de la UE en un contexto geopolítico inestable.

Este marco internacional ha marcado también el periodo de negociación, que va desde la publicación de la propuesta hasta su próxima adopción (2018-2021), con el añadido del impacto de la pandemia de la Covid-19 que sigue dominando la actualidad en la UE y en una gran parte del mundo, y cuyas consecuencias no están aún claras, pero serán

6. "Por qué es importante la autonomía estratégica europea", Josep Borrell, Real Instituto Elcano, 23 diciembre 2020.

7. "Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte - Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea", junio 2016.

8. Declaración conjunta del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión "El nuevo Consenso Europeo en materia de Desarrollo: Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro" (2017/C 210/01).

probablemente visibles en el corto y medio plazo. Tras las elecciones al Parlamento Europeo en mayo de 2019, se inaugura una nueva Comisión Europea presidida por Ursula von der Leyen, quien reafirma la voluntad de establecer una "Comisión geopolítica"[9]. Prosigue pues el contexto internacional inestable en el que aliados tradicionales como el Reino Unido y EE.UU. no lo son tanto, actores tradicionalmente hostiles como Rusia continúan siéndolo, y la relación con la nueva gran potencia, China, se mueve cada vez más hacia el terreno de la competición. La pandemia ha supuesto un gran reto al que la UE supo responder, tras una larga reunión de jefes de Estado y de Gobierno en julio de 2020, con una histórica decisión por la cual la UE obtendrá préstamos en los mercados para financiar un instrumento (*Next Generation EU*) dotado con 750.000 millones de euros para sustentar la recuperación de la pandemia de la Covid-19. En paralelo, el Consejo Europeo acordó establecer un Marco Financiero Plurianual (MFP) de la UE dotado con 1.074 millones de euros para el periodo 2021-2027. Tras la ratificación y aprobación de estos acuerdos por parte del Parlamento Europeo en diciembre de 2020 y febrero de 2021, la UE dispondrá de 1.800 millones para sustentar la recuperación y financiar las prioridades a largo plazo de la UE en diferentes ámbitos de actuación[10].

Esta introducción ha intentado describir someramente el contexto global en el que se enmarca la propuesta de un nuevo instrumento único para la financiación exterior de la UE, y a cuyos desafíos intenta responder. Como se describe con más detalle en la próxima sección, esta propuesta podría calificarse de revolucionaria, y el acuerdo en sí mismo representa un hito importante. Dados los importantes cambios en la arquitectura de los instrumentos de financiación exterior, una parte central de las negociaciones legislativas se ha centrado en la dimensión institucional del instrumento; es decir, en la necesidad de que la mayor flexibilidad proporcionada por este se vea acompañada por mecanismos de control reforzados, y en el papel que jugarán el Parlamento Europeo y el Consejo. Sin embargo, hay que resaltar igualmente que muchos de los potenciales cambios creados por el nuevo instrumento están aún por llevarse a la práctica. El proceso de programación que se está realizando a lo largo de 2021 será clave para trasladar del papel a la práctica las nuevas orientaciones, así como para potenciar una mayor unidad de acción y coherencia entre los distintos actores europeos (esta dimensión institucional y la traducción en prioridades concretas utilizando como ejemplo la zona del Sahel se detallan en la cuarta sección). Nos encontramos pues frente a un nuevo escenario en el que las herramientas de cooperación al desarrollo y de la política exterior de la UE estarán más integradas que nunca, lo que puede mejorar la unidad de acción, coherencia y visibilidad de las acciones, pero podría potencialmente llevar a la subordinación de los objetivos de desarrollo a la política exterior. Asegurarse de que la financiación proporcionada por el nuevo instrumento responde a las necesidades existentes, y elegir los objetivos, áreas y modalidades más adecuadas para implementar los programas de cooperación, lejos de ser un ejercicio técnico, requiere un seguimiento y debate político a diversos niveles en el que deben participar los distintos actores de la cooperación europea y los países socios.

---

9. Discurso ante la sesión plenaria del Parlamento Europeo, Ursula von der Leyen, Presidenta electa de la Comisión Europea, Estrasburgo, 27 de noviembre de 2019.
10. Plan de recuperación para Europa, Comisión Europea.

II. La gestación de *Europa Global* y las grandes innovaciones del nuevo instrumento

Esta sección no pretende describir en detalle los elementos del instrumento *Europa Global*, cuestión que será abordada con profundidad en otros documentos de la Fundación CIDEAL, sino señalar sus grandes líneas políticas y la forma en que esta propuesta representa un cambio sustancial en la cooperación internacional de la UE. Antes de mencionar los puntos principales del nuevo instrumento, según lo acordado por el Parlamento y el Consejo, merece la pena explorar brevemente de qué manera la propuesta hecha por la Comisión en 2018 representaba un cambio radical respecto al escenario precedente, y cómo el éxito de esta propuesta no es algo que estuviera garantizado al comienzo del proceso.

La propuesta de la Comisión

El principal elemento de la propuesta es la simplificación de la arquitectura de la financiación externa de la UE. Por primera vez, los distintos fondos de financiación exterior de la UE se recogen en un único instrumento dentro del presupuesto comunitario, con excepción de los correspondientes al IPA III, la ayuda humanitaria, y la asistencia puramente militar proporcionada por el nuevo Fondo Europeo de Apoyo a la Paz[11] (este último fuera del presupuesto por razones legales). De este hecho se desprenden las dos grandes innovaciones estructurales que presenta el instrumento con respecto al marco en vigor durante el periodo 2014-2020 (y los anteriores).

La primera es la incorporación al presupuesto común de la UE de las actividades tradicionalmente financiadas por el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), esto es, la cooperación con los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP). El FED es uno de los principales instrumentos financieros de la Unión para los países fuera de su territorio (el montante del 11º FED 2014-2020 ascendió a 30.500 millones de euros), pero no ha formado nunca parte del presupuesto común de la UE, sino que ha sido financiado a través de sucesivos acuerdos intergubernamentales entre los gobiernos de la UE y el grupo ACP, y en línea con el Acuerdo de Asociación de Cotonú[12], que constituye su base legal. La incorporación del FED al presupuesto común ha sido una reivindicación repetida por parte del Parlamento Europeo (PE), pero nunca había sido puesta sobre la mesa formalmente por la Comisión hasta 2018. Esta decisión fue celebrada por el Parlamento, así como por algunos Estados Miembros tradicionalmente favorables a esta incorporación (España, Alemania, Suecia, o Finlandia entre otros). En contra de tal movimiento se posicionó notablemente Francia (el país de la UE con mayores lazos históricos e intereses en África tras la salida del Reino Unido), así como otros países por diferentes razones, incluyendo

11. Unión Europea - Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP), Departamento de Seguridad Nacional, Gobierno de España, 29 de marzo 2021
12. Acuerdo de asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000 (2000/483/CE)

la voluntad de tener un presupuesto común más pequeño. Dado lo innovador de esta propuesta y su potencial impacto tanto en consideraciones de política exterior como financieras, la incorporación del FED al presupuesto, y por tanto la supervivencia de la propuesta de un instrumento único, no estuvo asegurada hasta el acuerdo del Consejo Europeo de julio de 2020.

El segundo gran elemento simplificador de la propuesta es la integración en el nuevo instrumento *Europa Global* de numerosos instrumentos existentes en el periodo 2014-2020, tales como el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) (cooperación con Asia y América Latina), el Instrumento de Colaboración (relaciones con países industrializados), o instrumentos temáticos de alcance global como son el instrumento financiero para la Democracia y los Derechos Humanos o el Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz (IEP). También se incluyen en la propuesta instrumentos para la promoción de inversiones públicas y privadas como el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS) y su Garantía, creados en 2017. Por último, también se incorporó el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV). Esta decisión generó una cierta oposición por parte de los actores más involucrados en la política de vecindad de la UE – como son los países de Europa central y del Este, incluidos los bálticos – que consideraron que la incorporación del IEV al instrumento único podría resultar en una pérdida de visibilidad, y por tanto, influencia, de la UE en países vecinos al Este y Sur de Europa.

Un último punto destacable en la propuesta es la inclusión de una reserva presupuestaria para nuevos retos y prioridades, que dota de flexibilidad al instrumento para reaccionar frente a necesidades imprevistas. Este mecanismo se inspira en la reserva existente en el FED, en el que un porcentaje importante de fondos no son programados al comienzo del periodo de siete años para reaccionar a necesidades imprevistas, como ocurrió por ejemplo con la crisis de migración y refugiados en la que las nuevas necesidades requirieron la creación de nuevos instrumentos puntuales como el Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África, aprobado con ocasión de la cumbre UE-África sobre migración de La Valeta en noviembre de 2015[13], y financiado principalmente precisamente por la reserva del FED. Si bien estos instrumentos han dotado a la financiación exterior de la UE de la necesaria capacidad de respuesta, también han sido criticados, entre otras cosas, por el posible riesgo de instrumentalización de la ayuda al desarrollo por objetivos migratorios, así como por el menor control que puede ejercer la autoridad presupuestaria sobre su implementación[14]. El objetivo de esta nueva reserva en el instrumento único es el de limitar, o evitar, la necesidad de recurrir a tales mecanismos durante el próximo Marco Financiero Plurianual (MFP).

13. European Union Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa (EUTF for Africa)

14. Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de septiembre de 2016, sobre el Fondo Fiduciario de la UE para África: repercusiones sobre el desarrollo y la ayuda humanitaria (2015/2341(INI))

La reacción del Parlamento Europeo

La propuesta de tener un instrumento único fue una apuesta arriesgada por parte de la Comisión, y su supervivencia no estaba garantizada en 2018. Merece la pena señalar algunas de las razones que han podido contribuir a este resultado tras tres años de trabajo y negociaciones entre el Parlamento y el Consejo. Por parte del Parlamento, la atribución de esta propuesta legislativa a las Comisiones de Asuntos Exteriores (AFET) y de Desarrollo (DEVE) de forma conjunta refleja ya en cierta manera la aceptación de un instrumento más amplio y con un carácter radicalmente diferente a los anteriores, ya que representa un cierto nivel de integración entre las políticas de desarrollo, vecindad y relaciones exteriores (si bien cada una de estas mantiene su independencia y base legal diferenciada). Esta atribución compartida responde a la nueva lógica de la financiación externa defendida por la propuesta, pero también generó ciertas reticencias por voces que consideraban que un instrumento único podría conllevar una subordinación de los objetivos de la política de desarrollo recogidos en el Artículo 208 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, esto es, "la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza", frente a los intereses de la política exterior, o las políticas de seguridad o migratorias.

Tanto la comisión AFET como DEVE designaron cada una dos ponentes con lo que, de nuevo en un movimiento sin precedentes en las negociaciones legislativas de la política exterior de la UE, cuatro diputados fueron responsables de la elaboración de la posición de negociación del PE durante la VIII legislatura (2014-2019) y otros cuatro de su negociación en la legislatura actual. Si bien esta estructura requiere un complejo trabajo preparatorio para asegurar la cohesión de la posición institucional del Parlamento en las negociaciones, ha tenido como gran ventaja una gran solidez en la posición negociadora del Parlamento, antes y después de las elecciones, y a lo largo de las negociaciones dado que los cuatro ponentes representan a los tres grandes grupos políticos en la Eurocámara – respectivamente el Partido Popular Europeo, la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas, y *Renew Europe* (anteriormente Alianza de los Liberales y Demócratas por Europa) –, que suponen un 61% del total de eurodiputados en la legislatura actual, y un 59% en la anterior.

En su posición de primera lectura[15], que ha servido como mandato de negociación, el Parlamento marcaba sus grandes líneas. En el plano institucional se dio el "apoyo a una estructura simplificada y racionalizada de los instrumentos de financiación exterior siempre y cuando respete los objetivos de las políticas subyacentes de la Unión y mejore la transparencia, la rendición de cuentas, la eficiencia, la coherencia y la flexibilidad de los fondos de la Unión para la acción exterior", e incluyendo un refuerzo de la posición del Parlamento en los mecanismos de control, como se detalla al final de esta sección.

15. Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 27 de marzo de 2019, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional

Con respecto a las orientaciones sustanciales, el Parlamento buscó dotar al instrumento con objetivos más claros y diferenciados, así como el refuerzo de las disposiciones que constituyen los fundamentos de la cooperación al desarrollo de la Unión, y el aumento en el porcentaje de los fondos que deben cumplir los criterios de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), y que deben contribuir a los objetivos climáticos y ambientales. En el capítulo dedicado al FEDS+ (el sucesor del FEDS, integrado en el nuevo instrumento), el Parlamento restableció una serie de salvaguardias y garantías para que la inversión contribuya al desarrollo sostenible, respetando al mismo tiempo las normas sociales, medioambientales y en materia de derechos humanos. De forma horizontal, el Parlamento hizo hincapié en que la acción exterior de la UE debe basarse en valores tales como la democracia y los derechos humanos e introdujo un mecanismo de suspensión de la ayuda en caso de violaciones de derechos humanos. Por último, respecto al desarrollo de las capacidades de los actores militares en apoyo del desarrollo y de la seguridad para el desarrollo (CBDSD en inglés), el nuevo reglamento refleja fielmente el acuerdo alcanzado en 2017 en la revisión del IEP, con lo que no se realizaron modificaciones.

Los puntos clave para el Consejo

Por lo que respecta al Consejo, el trabajo de elaboración de su mandato parcial de negociación se llevó a cabo a través de un grupo de trabajo *ad hoc* creado especialmente para este fin (de nuevo reflejando la naturaleza innovadora de la propuesta). El proceso fue más largo que el del Parlamento, y se llevó a cabo bajo sucesivas presidencias rotatorias (Austria, Rumania y Finlandia hasta la adopción del mandato, seguidas de Croacia, Alemania y Portugal en las negociaciones). Al igual que el Parlamento, el Consejo añadió más detalles y diferenciación en los distintos objetivos y áreas de cooperación, y puso énfasis en la dimensión institucional, notablemente el avance de la programación conjunta de acuerdo con el principio de "trabajar mejor juntos"[16].

Entre los temas más políticamente sensibles para el Consejo, tanto en la elaboración de su mandato como en las posteriores negociaciones, encontramos de nuevo los temas ligados directamente a la arquitectura de la financiación exterior, esto es, la incorporación (o no) del FED y del IEV en un instrumento único. Este tema, junto a la dotación presupuestaria final del instrumento, fue tratada por el Consejo en dos canales paralelos: tanto en el grupo de trabajo *ad hoc* creado para examinar la propuesta, como en el grupo de trabajo horizontal sobre el MFP que preparó la decisión del Consejo Europeo en julio 2020.

Otro de los temas que más discusiones generaron fueron las migraciones y el desplazamiento forzado. La propuesta original la Comisión Europea proponía que el 10% de la dotación financiera del instrumento se dedicase "a atajar las causas profundas de la migración irregular, los desplazamientos forzosos y a apoyar la gestión de la migración

16. Working Better Together as Team Europe Through joint programming and joint implementation, Capacity4Dev

y la gobernanza" y que el instrumento adoptase "un enfoque más coordinado, global y estructurado de la migración". Esto respondía a la necesidad de responder a los retos ligados a la migración y el desplazamiento, algo que había sido puesto de manifiesto durante la crisis de refugiados en 2015/2016 y a la que los instrumentos de financiación del periodo 2014-2020 no habían podido hacer frente. Al mismo tiempo, la integración de cuestiones directamente relacionadas con la política de migración y asilo en la acción exterior y la cooperación al desarrollo abrió también un fuerte debate entre los Estados Miembros, y entre los distintos grupos políticos del Parlamento, sobre qué actividades deberían cubrirse con este 10% de fondos y si este porcentaje debería considerarse como un máximo (la posición adoptada por el Parlamento), o un mínimo (como pedía el Consejo). El debate más importante sin embargo ha sido el de hasta qué punto la financiación exterior y al desarrollo debe estar al servicio de (esto es, condicionada por) la cooperación de los países socios en materia migratoria. Para países como España o Luxemburgo, estaba claro que la ayuda al desarrollo debía mantener sus objetivos y no establecerse una condicionalidad negativa, en la que los fondos de cooperación se verían reducidos si un país socio no colabora para conseguir los objetivos migratorios de la UE, y más concretamente la readmisión de migrantes irregulares. En frente, numerosos países, desde Hungría o Austria, hasta Dinamarca o los Países Bajos, para los que esta condicionalidad negativa es un objetivo deseable en el nuevo instrumento. El compromiso final en el mandato del Consejo fue la adopción de un "enfoque incitativo flexible" que añade una cierta ambigüedad a la forma en la que la financiación exterior puede apoyar los objetivos de la política migratoria de la UE.

Otro aspecto al que el Consejo dedicó numerosas horas de trabajo en la elaboración de su mandato negociador, tanto por su importancia política como por su complejidad técnica, fue la estructura y reglas del nuevo FEDS+ y la Garantía de Acción Exterior que se integraron dentro del nuevo instrumento. El aspecto clave en este punto era el papel del Banco Europeo de Inversiones (BEI), una de las instituciones financieras de desarrollo más importantes en el contexto europeo, pero cuyo papel de socio privilegiado no estaba reflejado en la propuesta inicial de la Comisión que proponía una arquitectura abierta en el uso de la Garantía. Dado que el BEI es considerado el "banco de la UE" y que muchos Estados Miembros – sobre todo aquellos sin sus propias instituciones financieras para el desarrollo – lo consideran como socio necesario en la financiación de la cooperación para el desarrollo, la cuestión del mandato que el instrumento daría al BEI para continuar sus acciones en el exterior fue de suma importancia en las discusiones del Consejo.

Estas fueron las cuestiones más complicadas, pero no las únicas sensibles políticamente en el Consejo, entre las que también se encuentran temas relacionados con el género y los derechos y la salud sexual y reproductiva, o la asistencia a actores militares en el contexto del CBDSD, tema este en el que, al igual que el Parlamento, el Consejo mantuvo el apoyo al acuerdo acordado en 2017 en la revisión del IEP. Finalmente, y pese a las posiciones frontalmente opuestas entre distintos países, la complejidad del instrumento y la existencia de coaliciones y alianzas variables entre los 27 Estados Miembros dependiendo del tema, contribuyeron a un equilibrio en el que se acabó por apoyar la propuesta de cambio radical representado en el instrumento único.

III. Los principales elementos políticos del acuerdo: estructura y características básicas de *Europa Global*

Tras esta presentación de las consideraciones políticas que se hallan tras la lógica original de la propuesta de la Comisión y las posiciones negociadoras del Consejo y del Parlamento, el resto de esta sección señalará brevemente algunas de las principales características diferenciadoras del instrumento acordado.

La estructura final del reglamento respeta las líneas marcadas por la Comisión, con alguna modificación puntual como la introducción en el articulado -y no en los anexos- de cuestiones tales como los objetivos de cooperación con los países cubiertos por la política de vecindad de la UE, o la gobernanza institucional del futuro FEDS+. Así, las disposiciones generales incluyen en su tercer artículo una descripción detallada de los objetivos del instrumento, ligados a los principios detallados en los Tratados de la UE, a la consecución de los ODS y a la necesidad de:

- Establecer relaciones de cooperación con los distintos países socios (programas geográficos);
- Promover objetivos mundiales como la promoción de los derechos humanos, el apoyo a la sociedad civil, o abordar otros retos mundiales (programas temáticos);
- Reaccionar ante situaciones de crisis (acciones de respuesta rápida).

Los posibles ámbitos de actuación en cada uno de estos tres pilares se detallan en los anexos del reglamento, que las negociaciones contribuyeron a definir de manera precisa.

Se incluyen también en las disposiciones generales del reglamento los siguientes aspectos: el marco político del instrumento (Artículo 7); los principios generales (Artículo 8), incluyendo, entre otros, un enfoque basado en los Derechos Humanos, la promoción de la igualdad de género, el respeto de los principios de eficacia del desarrollo, importantes garantías respecto a las actuaciones en el sector de seguridad, y la información y consulta regulares con el Parlamento, Consejo y la sociedad civil; y la dotación presupuestaria de los distintos apartados, definidas por el Consejo Europeo (Artículo 6).

Los porcentajes de fondos dedicados a la AOD (93%) y al clima (30%) son más elevados que en la propuesta original, pero no tanto como buscaba el Parlamento en su mandato de negociación. El acuerdo final dota a la nueva reserva presupuestaria para nuevos retos y prioridades con un total de 9.534 millones de euros (un 12% del total del instrumento) y representa otra innovación de consecuencias importantes como se ha detallado anteriormente (Artículo 17).

Dada su importancia, los apartados dedicados a la ejecución y programación del instrumento (Artículos 10-29) constituyen una parte muy importante del reglamento que cubre cuestiones tales como: el planteamiento y principios de la programación; la adopción de los programas indicativos plurianuales (PIP), con una duración de siete años, alineados

con el marco temporal del MFP, y que en muchos casos serán programas conjuntos con los Estados Miembros; las disposiciones específicas para la vecindad; los mecanismos de ejecución, las formas de financiamiento, y las entidades y personas admisibles. Sobre este último punto más técnico, cabe destacar que, si bien se ha producido una gran simplificación en el plano político, en líneas generales los métodos concretos de implementación por parte de la Comisión Europea (DG NEAR para los países de la política de vecindad y DG INTPA para el resto de países) se regirán por reglas similares a las que han estado en vigor hasta la actualidad.

Con respecto al FEDS+ (Artículos 31-40), el acuerdo final refleja un equilibrio entre la posición inicial del Consejo y la del Parlamento. Así, en el nuevo FEDS+ la Garantía de Acción Exterior podrá garantizar operaciones de inversión hasta un máximo de 53.449 millones de euros, con un máximo de 10.000 M€ del presupuesto dedicados a su aprovisionamiento. Las operaciones del FEDS+ serán programadas al mismo tiempo que el resto de la financiación geográfica del instrumento, lo que constituye un cambio sustancial y deberá contribuir a la coherencia de las actuaciones (ver sección sobre programación). Al mismo tiempo, el techo de operaciones acordado representa un gran aumento respecto al del FEDS actual, siendo este uno de los aspectos a los que más atención tendrá que prestarse, dado que los primeros resultados sobre la eficacia de esta modalidad para el fomento del desarrollo sostenible, en el marco del FEDS, son aún inconclusos[17].

El acuerdo final prevé un rol claro para el BEI, a través de un artículo expreso en el reglamento, en el que se establece un área de inversión exclusiva (*exclusive investment window*) en las operaciones con contrapartes soberanos o sub-soberanos no-comerciales (esto es, préstamos al sector público a nivel nacional o regional/local), así como la posibilidad de crear dos áreas adicionales de inversión (no exclusivas) para el BEI con actores sub-soberanos y la promoción de las inversiones y el comercio internacional. En total, las operaciones gestionadas por el BEI en estas tres áreas podrán alcanzar los 26.725 millones de euros, esto es, el 50% del total del volumen de operaciones garantizadas por la Garantía de Acción Exterior, como se recogía en el mandato de negociación del Consejo. No obstante, estarán sujetas a los dictámenes de la Comisión, del consejo estratégico del FEDS+ y de los comités operativos regionales, como defendía el Parlamento.

Con respecto a las consideraciones ligadas a las migraciones y al desplazamiento forzado, uno de los temas más sensibles políticamente en la negociación, el acuerdo final mantiene el volumen indicativo de un 10% de fondos (como propuso la Comisión) dedicados a las acciones particularmente ligadas a la gestión y el gobierno de la migración y el desplazamiento forzado (el enfoque más estricto defendido por el Consejo, y que deja fuera de este porcentaje a aquellas acciones que buscan atajar las causas profundas de la migración irregular y el desplazamiento). Como contrapartida a este enfoque estricto sobre la gestión de la migración, el Parlamento logró limitar en el acuerdo final el

17. Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, dictamen 7/2020 adjunto al informe de la Comisión sobre la ejecución del Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible

uso del "enfoque incitativo" y de los fondos de cooperación para influenciar la política migratoria. Mientras que la posición del Consejo pedía que todos los fondos del instrumento estuvieran sujetos a este enfoque, el compromiso alcanzado señala que serán sólo los fondos específicamente dedicados a la migración los que se puedan ver modificados, y siempre en línea con los principios de programación del instrumento. Este será, sin duda, otro de los aspectos claves a seguir en la implementación del nuevo instrumento en los próximos años.

¿Flexibilidad o rendición de cuentas? – la dimensión institucional y el papel de los actos delegados

Sin duda, el establecimiento de un instrumento único para la financiación exterior de la UE, integrado en el presupuesto comunitario, abre un escenario ambicioso en la arquitectura de la cooperación internacional. Esto busca aumentar la coherencia y unidad de acción exterior de la UE, pero también dota a la Comisión de la suficiente flexibilidad para reaccionar en un contexto internacional inestable – algo a lo que ayuda la nueva e importante reserva presupuestaria. El acuerdo legislativo sobre el nuevo instrumento *Europa Global* presenta el marco general, pero los contenidos concretos respecto a los objetivos, ámbitos de cooperación y modalidades, incluido el FEDS+, es algo que será decidido únicamente en el ejercicio de programación que se está llevando a cabo en 2021 y cuyos detalles se señalan en el próximo apartado de este informe. Dado el gran nivel de incertidumbre existente entre el marco general definido en el reglamento y la ejecución concreta del instrumento, tanto el Consejo, como especialmente el Parlamento, han insistido en que la creación de este nuevo instrumento se acompañe de innovaciones respecto a los mecanismos de control.

El mecanismo principal elegido por el Parlamento, intentado sin éxito en las negociaciones de los instrumentos en vigor en 2014-2020, es el de los actos delegados[18]. La posición negociadora del Parlamento introdujo el procedimiento de actos delegados para las decisiones políticas secundarias, en particular en lo que se refiere a la programación, para ofrecer flexibilidad y al mismo tiempo garantizar la legitimidad democrática, la transparencia y participación equitativa de los dos colegisladores. El mandato del Parlamento requería actos delegados que complementasen el reglamento para el establecimiento de programas indicativos plurianuales (PIP) que describan los objetivos, ámbitos prioritarios, resultados esperados, asignaciones financieras orientativas y las modalidades de cooperación. Con esto se buscaba igualmente otorgar un mayor control político a los colegisladores a la hora de movilizar la reserva para nuevos retos y prioridades.

Frente a esta visión, tanto el Consejo como la Comisión defendieron en las negociaciones el *status quo*, esto es, la adopción de los PIP como actos de ejecución de la Comisión tras consultar al comité en el que están representados los Estados Miembros (procedimiento de "comitología"), pero que no incluye al Parlamento. El acuerdo final refleja un

18. Actos de ejecución y actos delegados, Comisión Europea

punto medio entre estas dos visiones. Así, por primera vez la Comisión utilizará el mecanismo de acto delegado en la financiación exterior, a través de la publicación – que se espera tenga lugar inmediatamente tras la entrada en vigor del reglamento- de un acto delegado que detalle los objetivos específicos y ámbitos de cooperación (incluyendo una prioridad entre ellos) para una serie de regiones, así como asignaciones financieras orientativas para África Occidental, África Oriental y Central y África Austral y el Océano Índico, y objetivos temáticos para los programas geográficos. Una vez adoptado, y pasado el plazo tras el que el Parlamento y el Consejo pueden formular objeciones, este acto delegado entrará en vigor y servirá como base para los PIP a nivel país y regional que serán a su vez adoptados como actos de ejecución como se ha hecho hasta ahora. A principios de mayo de 2021 la Comisión publicó el proyecto de reglamento delegado que esta abierto a comentarios durante cuatro semanas[19] (ver detalles en la próxima sección).

Dado el énfasis del Parlamento en el control del nuevo instrumento, y la cierta asimetría institucional causada por el hecho que los Estados Miembros tengan dos niveles de influencia (como Consejo a nivel del acto delegado, y como Estados Miembros en los actos de ejecución), el Parlamento obtuvo igualmente en las negociaciones el compromiso de la Comisión para celebrar un diálogo geopolítico de alto nivel dos veces al año, entre el Alto Representante de la UE y Vicepresidente de la Comisión Europea, los Comisarios para las Asociaciones Internacionales y para la Vecindad y Ampliación, y las comisiones parlamentarias AFET y DEVE. Este diálogo tratará temas tales como la programación, cuestiones ligadas a la migración, o asuntos presupuestarios, algo sumamente importante dada la importancia de la reserva y su movilización anual como parte del ejercicio presupuestario.

La combinación del nuevo acto delegado de programación y el diálogo geopolítico – cuya primera interacción se espera en junio de 2021 – como mecanismo de control político por parte del Parlamento, tiene el potencial de elevar el plano en las discusiones sobre la utilización de los fondos de cooperación de la UE, incluyendo las grandes orientaciones de la programación, el control de la ejecución presupuestaria y el monitoreo de países o temas específicos (el Parlamento ha señalado por ejemplo como aspectos clave la necesidad de asegurar la coherencia de políticas, o la suspensión de fondos en casos de grave deterioro democrático o violaciones de los derechos humanos).

IV. Del reglamento a las acciones concretas mediante la programación: una mirada al caso del Sahel

Se han señalado hasta ahora la motivación original de la propuesta, las cuestiones que han marcado las largas negociaciones y las grandes líneas políticas del nuevo instrumento. Pero ¿qué puede esperarse de la puesta en práctica del nuevo instrumento? ¿de qué forma serán diferentes las actuaciones con respecto a las llevadas a cabo hasta ahora por

19. Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional: programación, Comisión Europea

la UE a través de las distintas herramientas con las que contaba? Esta sección intentará ilustrar las distintas etapas de esta puesta en marcha, así como los principales actores involucrados en el proceso de programación. Esto se hará tomando como estudio de caso la zona del Sahel, una de las zonas geográficas prioritarias para la cooperación española, y que se enfrenta a importantes retos que van desde la inseguridad y la necesidad de reforzar el Estado de derecho, a los efectos del cambio climático o los desplazamientos forzados y las migraciones.

Como hemos visto, el nuevo instrumento *Europa Global* representa un marco claro, si bien de carácter general, para la financiación exterior. El reglamento establece los objetivos, el marco político, los principios generales y objetivos de gasto (respecto a la AOD, clima y biodiversidad, o desarrollo humano entre otros) que deben respetar los fondos. También contempla los principios para la programación y la ejecución, así como los requerimientos respecto al seguimiento y evaluación, e incluye en sus anexos una amplia lista de ámbitos de cooperación.

Trasladar estas directivas generales a programas bilaterales o regionales concretos corresponde al proceso de programación. Este ha comenzado ya y ha transcurrido parcialmente en paralelo a la última fase de las negociaciones legislativas, con lo que asegurar la coherencia de los diferentes procesos en marcha es particularmente importante. Esta sección trata exclusivamente la programación geográfica, pero ha de señalarse que también se está realizando en paralelo la programación temática. En todo caso, el pilar geográfico del instrumento – que cubre tanto los programas bilaterales y regionales, como las contribuciones de la Garantía de Acción Exterior y del FEDS+ – es el más importante (60.388 millones de euros de un total de 79.462 M€), y la propia propuesta de la Comisión destacaba esta "geografización" como uno de los principios innovadores del nuevo instrumento.

Como consecuencia de este énfasis sobre los programas geográficos – que serán prioritarios y sólo complementados por programas temáticos cuando sea relevante –, las Delegaciones de la UE sobre el terreno juegan un papel central. Las Delegaciones aparecen como un punto clave en la coordinación y selección de prioridades para la programación, que deben al mismo tiempo reflejar las prioridades del país socio (en línea con el principio de apropiación, debiendo ser identificadas en consultas con el Gobierno, la sociedad civil o el sector privado), y las de los actores europeos (tanto las marcadas por el reglamento, como las prioridades políticas de la Comisión Europea actual). Las "directrices de programación" del nuevo instrumento, adoptadas a finales de 2020 por la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), señalan así la necesidad de incluir en la programación áreas prioritarias para la Comisión como son el Pacto Verde, la digitalización y tecnologías de datos, las alianzas para el crecimiento y empleo sostenible, las alianzas para la migración, o el buen gobierno, paz y seguridad. También se señalan grandes objetivos horizontales como la lucha contra la desigualdad (incluyendo la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres), el desarrollo humano, la promoción de la democracia y los derechos humanos, el refuerzo de la solidaridad internacional y del sistema multilateral para hacer frente a retos globales, o la recuperación de los efectos de la pandemia de Covid-19.

Las Delegaciones de la UE serán también clave en la elaboración de documentos de programación conjunta, que serán (otra importante innovación del nuevo instrumento) la opción preferida para la programación por países. Así, las instituciones europeas y los Estados Miembros presentes en el país deberán coordinar y alinear sus prioridades en torno a un único documento de programación. A esto debe sumarse la necesidad – en línea con la integración del FEDS+ en el nuevo instrumento –de consultar también a instituciones financieras de desarrollo relevantes como el BEI o el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD). Este es el llamado enfoque *"Team Europe" (Equipo Europa)*, con el que se busca dar una mayor coherencia y visibilidad a todas las actuaciones de actores europeos. Este enfoque apareció en abril de 2020 como respuesta a la crisis del COVID-19 y a la movilización extraordinaria de fondos por parte de los distintos actores europeos, pero desde entonces se ha transformado en un nuevo elemento importante en el ejercicio de programación del nuevo instrumento[20].

Cómo encajarán todas las piezas del complejo proceso de programación, incluyendo nuevos elementos como el enfoque *Equipo Europa*, e innovaciones institucionales como el futuro acto delegado y el diálogo geopolítico entre la Comisión y el Parlamento, es una de las preguntas clave – y aún sin respuesta – de la puesta en marcha del nuevo instrumento. Se puede, sin embargo, ya señalar alguno de los aspectos a los que debe prestarse especial atención. El primero de estos es cómo se articularán las prioridades europeas con las de los países socios. Dada la mayor asertividad de una "Comisión geopolítica" y la necesidad de responder a un contexto internacional marcado por la inestabilidad y la creciente competición con actores como China, podría esperarse que la programación del nuevo instrumento lleve a colocar prioridades europeas por encima de las de los países socios. En el caso del Sahel, es muy probable que cuestiones como la migratoria o de seguridad estén en lo más alto de la agenda europea. Sin embargo, promover únicamente estas cuestiones sería contrario al principio de apropiación de las prioridades del desarrollo, como se recoge en los principios generales del instrumento. Así pues, este alineamiento de prioridades y las posibles tensiones generadas será uno de los puntos clave a examinar a medida que la programación vaya definiéndose.

Esta definición de prioridades se está llevando a cabo en la actualidad siguiendo el proceso definido en el reglamento y en las directrices de programación. Los documentos de programación deben tomar como referencia principal un plan de desarrollo nacional, documentos macro que reflejen las políticas de la Unión hacia el país, o un documento conjunto entre la UE y el país socio. Deben también llevarse a cabo consultas organizadas por las delegaciones de la UE con actores europeos en el terreno (Estados Miembros, agencias de cooperación nacionales como AECID, instituciones financieras de desarrollo, ONGs, sector privado), con representantes del país socio (Gobierno a distintos niveles, sociedad civil y sector privado) y con otros donantes, actores internacionales y agencias de Naciones Unidas. En esta primera fase – concluida a finales de febrero –

20. Conclusiones del Consejo sobre la respuesta global del Equipo Europa al COVID-19, 8 junio 2020 "Team Europe: Up to the challenge?", Alexei Jones and Chloe Teevan, ECDPM brief, January 2021

cada una de las delegaciones tuvo que preparar un primer documento estableciendo las primeras líneas del futuro Programa Indicativo Plurianual (PIP), incluyendo objetivos y ámbitos de cooperación (en principio un máximo de tres), así como la identificación de un máximo de dos Iniciativas *Equipo Europa*. Estas iniciativas deben ser coherentes con los objetivos y áreas de cooperación seleccionadas, pero también tener un potencial transformador y servir para dar visibilidad a las actuaciones de la UE en el país, incluido mediante la cooperación con instituciones financieras de desarrollo.

Elaborar los contenidos de los PIP, así como el calendario exacto, es el trabajo interno de la Comisión y el SEAE y no es por tanto del dominio público. Existen sin embargo algunas indicaciones respecto a los próximos pasos. Con respecto al calendario, los documentos recibidos de las delegaciones están siendo revisados en Bruselas, desde donde se trasladarán comentarios a las delegaciones a mediados o finales de mayo para continuar el proceso de elaboración de los PIP. También hay pistas sobre las prioridades y propuestas de Iniciativas Equipo Europa en el Sahel y África Occidental. Así, en una reunión informal conjunta de los ministros de Interior y Asuntos Exteriores de la UE, celebrada el 15 de marzo de 2021, se señaló como ejemplo destacable la Iniciativa *Equipo Europa* propuesta por España para una "Contribución a un enfoque exhaustivo sobre la migración en el Magreb, Sahel y los países les África Occidental"[21]. Igualmente, un artículo reciente sobre una primera lista de posibles iniciativas *Equipo Europa* para alrededor de unos 40 países y regiones, presentada a los Estados Miembros en febrero, incluye algunas en la región como el apoyo a "la economía verde, a través de polos agrícolas para el futuro y ciudades sostenibles y digitales" en Senegal, u otra para promocionar la producción de cacao sostenible en Costa de Marfil[22], por citar algunos casos.

También debe incluirse en este proceso de programación la elaboración del acto delegado que definirá los objetivos y áreas de cooperación para las distintas sub-regiones, así como las dotaciones presupuestarias para las distintas regiones del África Subsahariana, como requiere el nuevo instrumento. El proyecto de acto delegado publicado a principios de mayo[23] establece un total de 11.672 millones de euros para el África Occidental, así como un total de seis objetivos específicos para la cooperación con los países de la zona, incluyendo: la estabilización, seguridad, transición democrática, el buen gobierno y los derechos humanos; el crecimiento sostenible y la creación de empleo; reforzar la cooperación en todos los aspectos de la migración, la movilidad y los desplazamientos forzados; la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático; y la promoción del desarrollo humano y de la igualdad de género. Durante el trabajo preparatorio del acto delegado, la Comisión ha abierto un proceso de contribuciones públicas y discutirá con expertos de los Estados Miembros y del Parlamento los objetivos y áreas de cooperación para diferentes sub-regiones, entre ellas África Occidental. Terminado

21. Joint issues paper on The External Dimension of the EU's Migration Policy under the New Pact on Migration and Asylum, 5 marzo 2021
22. "A first look at the 'Team Europe initiatives'", Vince Chadwick, DEVEX, 15 marzo 2021
23. Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional: programación, Comisión Europea

este proceso, se espera que la Comisión publique el acto delegado a finales de junio, inmediatamente después de la entrada en vigor del reglamento.

Dado que el proceso de elaboración del acto delegado y de los documentos de programación trascurrirán de forma paralela, la coordinación y coherencia entre ambos tiene una importancia crucial. Así, los retos a los que se enfrentan los países del Sahel y los objetivos de cooperación que deberán reflejarse en los futuros PIP serán definidos a través de distintos procesos, incluyendo consultas con actores de los países socios y con organizaciones regionales; consultas con Estados Miembros y propuestas de iniciativas "Equipos Europa" por parte de actores como España; la elaboración del acto delegado, que tendrá que ser aprobado por el Parlamento y el Consejo; o el diálogo geopolítico entre la Comisión y el Parlamento.

Lejos de ser un proceso automático o meramente técnico, elegir en que áreas deben centrarse los fondos de cooperación en los países del Sahel será un proceso eminentemente político, en el que todos y cada uno de los actores involucrados intentará dar su visión. De ello dependerá, por citar algunos casos relevantes, que la atención se centre de forma prioritaria en temas como el refuerzo de las estructuras del Estado; las inversiones en sanidad y educación; la creación de empleo en el sector de la agricultura o del turismo sostenibles; la lucha contra el terrorismo y el refuerzo del sector de seguridad, donde ya están presentes la UE y Francia; o en la gestión de las migraciones, un tema especialmente relevante para España dado el aumento de llegadas a las Islas Canarias en el último año. Todos estos procesos y consultas por parte de la Comisión y el SEAE se llevarán a cabo en paralelo, con el objetivo de finalizar los distintos PIP en el tercer o cuarto trimestre del 2021, momento en el que serán presentados a los Estados Miembros para su examen (comitología) y posterior adopción por la Comisión.

Calendario tentativo para la puesta en marcha del nuevo instrumento *Europa Global*	
Lanzamiento del proceso de programación y primeros documentos / borradores de las Delegaciones de la UE (incluyendo Iniciativas Team Europe)	noviembre 2020 – marzo 2021
Comentarios a los borradores desde Bruselas / entrada en vigor del reglamento / adopción del acto delegado marcando los objetivos y áreas de cooperación	mayo – julio 2021
Finalización y aprobación de los programas indicativos plurianuales	septiembre – diciembre 2021

Como ya se ha señalado, el nuevo instrumento *Europa Global* representa un cambio radical en lo que se refiere a la reducción en el número de instrumentos y a la promoción de una visión de conjunto de la acción exterior. Así, la cooperación geográfica con el Sahel podrá realizarse bajo un único esquema, y no dividida, como venía siendo el caso hasta ahora, entre las acciones del Fondo Europeo de Desarrollo (África Subsahariana), el Instrumento Europeo de Vecindad (Maghreb), o el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (iniciativas globales y de cooperación continental africana), además de otras como el FEDS (fomento de las inversiones) o medidas relacionadas con la migración y el desplazamiento forzoso en el marco del Fondo Fiduciario de la UE para África. Claramente,

este nuevo marco único tiene un gran potencial para simplificar y hacer más claras y visibles las principales actuaciones de la cooperación de la UE en la zona, tanto para los países socios como para la sociedad civil y los ciudadanos europeos. Además, la preferencia por la programación conjunta dentro del instrumento, con el enfoque *Equipo Europa*, puede ayudar a una mayor unidad de acción -o al menos coordinación, coherencia y eficacia- entre las actuaciones de las instituciones de la UE, los Estados Miembros, sus agencias de cooperación, y las instituciones financieras de desarrollo.

Pero esta simplificación en el marco legislativo y de implementación no equivale a una simplificación en la elección de objetivos o en la toma de decisiones. Así pues, el gran reto en la puesta en marcha del nuevo instrumento será el de consolidar las distintas – y a menudo contradictorias –prioridades en un área compleja como es el Sahel. Si bien el nuevo reglamento establece el marco general, el diálogo y debate entre actores locales (Gobiernos, sociedad civil) y europeos (la propia Comisión, los Estados Miembros, o el Parlamento, así como ONGs, fundaciones y empresas, o instituciones financieras de desarrollo) será el que marque la selección de prioridades para los programas de cooperación en el período 2021-2027. Al mismo tiempo, la existencia de mecanismos de flexibilidad como es la reserva para nuevos retos y prioridades, así como los requerimientos en términos de seguimiento, presentación de informes y evaluación, hacen que sean posibles los cambios en la implementación del nuevo instrumento en respuesta a las transformaciones en el contexto regional e internacional.

Existe por tanto un gran potencial para una mayor coherencia y unidad de acción de la UE en zonas como el Sahel, pero igualmente debe reconocerse la posibilidad de una tensión generada por los diferentes objetivos europeos y de los países socios, y el hecho de que elegir uno u otro objetivo es al mismo tiempo parte de la política de desarrollo y también de la política exterior de la Unión.

V. Conclusiones: ¿comienza un nuevo capítulo para la cooperación al desarrollo de la Unión Europea?

A lo largo de este artículo se ha intentado señalar cómo la entrada en vigor del instrumento *Europa Global* supone un momento clave en la construcción de las políticas de financiación exterior y de cooperación para el desarrollo de la UE. La adopción de un gran marco legislativo para la financiación del gasto exterior en casi la totalidad de países no europeos, busca aumentar la coherencia, simplificación y visibilidad de este importante apartado en la política exterior de la Unión.

Tanto el Parlamento Europeo como el Consejo han aceptado esta simplificación y la mayor flexibilidad con la que dotará a la Comisión en su implementación. Sin embargo, ambas instituciones seguirán este proceso de cerca e intentarán influir en sus grandes líneas. De igual manera, se espera que una gran mayoría de las actividades realizadas en países terceros se enmarquen en documentos de programación conjunta, y por tanto que los Estados Miembros estén fuertemente implicados en la implementación del instrumento y la consecución de sus diferentes objetivos. Por su parte, el Parlamento Eu-

ropeo también verá aumentada su capacidad de influencia en la definición de objetivos y de dar seguimiento a la implementación de los programas de cooperación a través del acto delegado que se adoptará antes de diciembre de 2021, así como de la organización, dos veces por año, de un diálogo geopolítico con la Comisión Europea.

Así pues, aunque el reglamento *Europa Global* establece un marco general para la financiación exterior de la UE, su implementación a través de los programas indicativos plurianuales, las acciones de respuesta rápida y la movilización de la reserva presupuestaria requerirán un seguimiento constante, y pueden llevar a importantes discusiones y decisiones políticas en la que será necesario implicar a distintos actores (europeos y de los países socios).

Si bien es aún demasiado pronto para evaluar cómo se cumplirán las expectativas generadas por este nuevo instrumento, está claro que nos encontramos ante un momento clave, con gran potencial para definir el futuro de la financiación exterior y las relaciones entre la UE y distintos países alrededor del mundo. No se debe perder de vista el proceso de implementación para poder evaluar si las promesas contenidas en el nuevo instrumento se materializan. Estaríamos hablando de una mayor visibilidad y claridad de las actuaciones geopolíticas de la Unión y de los objetivos que estas persiguen, como son la paz y estabilidad, el respeto a los derechos humanos y el desarrollo sostenible, y de los debates que estas actuaciones puedan generar en la ciudadanía europea.

Fundación Cideal
de cooperación e investigación

Con la colaboración de

Cooperación Española

Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación
Calle Guzmán el Bueno, 133
Edificio Germania, planta 10
28003 Madrid (España)
Tel.: (+34) 91 553 84 88
Correo electrónico: cideal@cideal.org
www.cideal.org