



COMISIÓN
EUROPEA

ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN EUROPEA
PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE
SEGURIDAD

Bruselas, 7.12.2011
COM(2011) 865 final

COMUNICACIÓN CONJUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Una Europa Global: un nuevo enfoque para financiar la acción exterior de la UE

1. CONTEXTO

Con 500 millones de habitantes, más del 25 % del producto interior bruto mundial y la quinta parte del comercio mundial, la Unión Europea (UE) es un actor a escala global. Al asumir sus responsabilidades en materia de gobernanza mundial, la UE desempeña un papel político activo y tiene intereses regionales y mundiales concretos. Esto viene respaldado por el hecho de que proporciona más de la mitad de toda la ayuda al desarrollo internacional y es el mayor donante de ayuda humanitaria a nivel mundial. El papel de la UE en la gobernanza mundial se refleja en su apoyo activo a la democracia, al Estado de Derecho y a la protección de los derechos humanos y la seguridad humana, junto con el cumplimiento de los acuerdos internacionales en materia social y medioambiental, un régimen comercial abierto y el fomento del trabajo digno.

El mundo ha cambiado. La crisis económica actual pone de relieve la necesidad de que Europa mantenga relaciones más profundas e intensas con sus socios, incluyendo a las regiones vecinas, ya que estas inciden de modo importante en las perspectivas financieras y económicas de Europa. Los retos relacionados con la seguridad han adoptado nuevas formas porque el mundo está cada vez más interconectado. La escasez de recursos naturales, el rápido crecimiento de la población mundial y las amenazas asociadas al cambio climático han puesto en cuestión el modo en que tratamos con nuestros socios internacionales.

Los países en desarrollo también están cambiando rápidamente. Se está produciendo un relevo de poderes y una serie de potencias emergentes saltan a la escena mundial. En particular, Brasil, Rusia, la India, China y Sudáfrica tienen nuevas formas de relacionarse con el resto del mundo y a menudo también valores distintos. Las reglas de la gobernanza mundial se están redefiniendo con el ascenso del G-20. Numerosos ámbitos de gran interés para la UE, como el desarrollo sostenible, la seguridad (incluida la no proliferación de armas, el desarme y la seguridad cibernética), la regulación financiera, el comercio y la inversión, el cambio climático, la biodiversidad y el uso de nuevas tecnologías requieren soluciones multilaterales.

En este entorno mundial de contornos menos definidos, la UE tiene un especial interés en fomentar un sistema internacional basado en normas. Las economías emergentes también juegan un papel cada vez más importante en los países en desarrollo, donde el comercio Sur-Sur está superando al comercio Norte-Sur. Los países más pobres, por otra parte, se enfrentan a una amenaza de marginación cada vez mayor. Por último, los países vecinos de Europa están siendo testigos de grandes cambios, con el inicio de procesos de transición democrática en el Mediterráneo Meridional.

La Unión Europea también ha cambiado. El Tratado de Lisboa ofrece nuevas posibilidades de promover un enfoque integral y coherente para la UE. Establece los principios y objetivos generales y el marco general de la acción exterior de la UE, así como el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), bajo la autoridad del Alto Representante y Vicepresidente, cuya tarea es garantizar la coherencia de la acción exterior de la Unión. El SEAE y la Comisión colaboran estrechamente en la elaboración de la política exterior de la Unión, tanto en la sede central como en las Delegaciones de la UE. También se ha otorgado más poder al Parlamento Europeo, en particular en el procedimiento presupuestario. Las disposiciones del nuevo Tratado sobre las relaciones de la UE con los países de la ampliación y los países vecinos, la cooperación al desarrollo, la ayuda humanitaria y la protección civil deben ir acompañadas de las herramientas jurídicas y financieras adecuadas.

La Comunicación «Un presupuesto para Europa 2020», aprobada por el Colegio el 29 de junio de 2011, resalta los ámbitos en los que la UE puede desempeñar un papel importante en un mundo que cambia y se globaliza y está basada claramente en la Estrategia Europa 2020 y en la nueva arquitectura del Tratado de Lisboa. En medio de una crisis económica mundial, la UE debe dirigir más que nunca sus recursos hacia donde más se necesiten y puedan tener el mayor efecto y aportar el mayor valor añadido.

El objetivo general de la acción exterior bajo el nuevo Marco Financiero Plurianual (MFP) será el de garantizar que, a pesar de la crisis económica y sus consecuencias presupuestarias, la UE es capaz de hablar con una sola voz, de cumplir su ambición de promover la democracia, la paz, la solidaridad, la estabilidad y la prosperidad y la reducción de la pobreza, tanto a nivel mundial como en nuestra vecindad inmediata, y de contribuir a preservar los bienes públicos mundiales. Estos son los principios rectores de las propuestas para los instrumentos revisados de la acción exterior que acompañan a esta Comunicación¹.

2. ¿POR QUÉ DEBE INVERTIR LA UNIÓN EUROPEA EN LAS RELACIONES EXTERIORES?

2.1 Un mundo interconectado

El peso relativo de nuestros principales socios está aumentando tanto en términos económicos como políticos, lo que hace más necesario que nunca que la UE hable con una sola voz. Los acontecimientos que ocurren en otras partes del mundo pueden tener repercusiones directas para los ciudadanos europeos. Las catástrofes naturales o causadas por el hombre pueden minar rápidamente la estabilidad en muchos países. Tal como hemos visto en el contexto de la llamada «Primavera Árabe», los acontecimientos que se producen en nuestro vecindario pueden tener consecuencias directas e inmediatas. La UE tiene un especial interés y responsabilidad en fomentar de forma activa la democratización que lleve estabilidad y prosperidad a esta región.

Nuestras sociedades están cada vez más mundializadas. Nuestra vida diaria se ve determinada por las tendencias internacionales en el comercio y la inversión, la energía, las migraciones y el cambio climático. Los recursos limitados del planeta deben compartirse de manera sostenible y tenemos que adaptarnos a un panorama cambiante. Al mismo tiempo, y en aras de una gobernanza internacional estable y justa, debemos continuar con nuestros esfuerzos para ayudar a todos aquellos que corren el riesgo de quedarse atrás.

Del mismo modo, las políticas interiores de la UE pueden afectar directamente a terceros países y a menudo solo pueden realizarse totalmente mediante la estrecha cooperación con nuestros socios internacionales. Sobre este telón de fondo de creciente interdependencia y a la luz de su compromiso con el multilateralismo efectivo, la UE tiene un interés vital en participar activamente en los procesos de toma de decisiones a escala mundial, particularmente en foros multilaterales como las Naciones Unidas, la OMC, el G-8 y el G-20.

¹ Instrumento de Ayuda Preadhesión, Instrumento Europeo de Vecindad, Instrumento de Cooperación al Desarrollo, Decisión de la Comisión por la que se aplica la Decisión del Consejo relativa a las relaciones entre la Comunidad Europea, por una parte, y Groenlandia y el Reino de Dinamarca, por otra, Instrumento de Asociación, Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos, Instrumento de Estabilidad, Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear. También guiará el uso de instrumentos relacionados con la ayuda humanitaria, la protección civil y la ayuda macrofinanciera.

Hacer frente a retos mundiales como el cambio climático, la pérdida de la biodiversidad, el terrorismo, el crimen organizado, la seguridad cibernética y los desequilibrios comerciales requiere que los principales actores colaboren de forma más estrecha. La UE debe adaptarse a esta nueva realidad en la defensa de sus intereses en el exterior y necesita aplicar un enfoque más coherente y sólido en sus relaciones bilaterales y multilaterales. La Unión debe estar preparada para hacer frente a todos los acontecimientos que puedan afectar a nuestros ciudadanos, bien aprovechando oportunidades, bien anticipándose a posibles riesgos y amenazas.

2.2 Valor añadido de la UE

En un mundo globalizado, aunar fuerzas se ha convertido en un asunto crucial. El valor añadido de la UE salta a la vista en una serie de ámbitos, ya que permite:

- Agrupar recursos para utilizarlos en un amplio abanico de políticas e instrumentos. Todos los Estados miembros de la UE se pueden beneficiar de la amplia representación geográfica de la Unión en terceros países, que ofrece una plataforma para abordar problemas específicos mediante la combinación de varios instrumentos y medidas que los países individuales a menudo no pueden reunir.
- Mejorar nuestra posición negociadora y nuestra influencia política aumentando el peso y la representación globales sobre la base de intereses comunes y compromisos bien definidos. Del mismo modo, permite impulsar debates y soluciones multilaterales a asuntos de interés mundial como el cambio climático, la protección medioambiental y la seguridad energética.
- Proyectar nuestras políticas, normas y valores basados en intereses europeos compartidos, en aquellos casos en los que la UE, empezando por las políticas de ampliación y vecindad, está en condiciones óptimas para acompañar a sus socios en su transformación política y económica y ayudarles a estabilizar sus economías y a aproximarse a las reglas y normas de la UE.
- Aplicar mejores prácticas, que generan una alta credibilidad internacional, en la promoción de los derechos humanos, la democratización (incluida la observación electoral) y la mejora de la gobernanza. Permite asimismo facilitar ayuda humanitaria manteniendo un alto grado de neutralidad e imparcialidad y, por último, aprovechar nuestra larga experiencia para movilizar ayuda al desarrollo a largo plazo y predecible a escala mundial.
- Realizar economías de escala en el suministro de la ayuda técnica y financiera o en la ejecución de las actividades de cooperación, y la oferta de servicios diplomáticos y de desarrollo en terceros países.

3. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

En línea con la Comunicación MFP de junio, los instrumentos financieros de la acción exterior de la UE perseguirán los siguientes objetivos estratégicos²:

- Promover y defender los valores de la UE en terceros países, colocando los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho en el núcleo de la acción exterior de la UE.
- Invertir en la prosperidad y estabilidad a largo plazo de los países vecinos de la UE y apoyar el proceso de reforma en aquellos países que preparan su adhesión a la UE.
- Apoyar los intereses de la UE en el extranjero, como la protección de los ciudadanos europeos, mayores oportunidades comerciales, promoción de las reglas y normas de la UE, garantía de la seguridad energética, etc.
- Proyectar las políticas de la UE para abordar los principales retos mundiales, como la lucha contra el cambio climático, la reversión de la pérdida de biodiversidad y la protección de los recursos y bienes públicos mundiales.
- Aumentar el impacto de la cooperación al desarrollo de la UE, con el objetivo fundamental de contribuir a erradicar la pobreza.
- Reforzar los mecanismos de la solidaridad europea en caso de catástrofes naturales o de origen humano.
- Mejorar las capacidades de prevención y resolución de crisis, manteniendo la paz, evitando los conflictos y reforzando la seguridad internacional.

4. PRINCIPIOS BÁSICOS

4.1 Aprovechar las nuevas oportunidades

De cara al periodo posterior a 2013 se hará hincapié en adaptar los métodos de la UE para la concepción, programación y prestación de la ayuda exterior a las nuevas realidades políticas, económicas e institucionales, partiendo de lo que ha demostrado dar resultado hasta ahora.

Para hacer frente a desafíos a corto, medio y largo plazo en una gran variedad de cuestiones y movilizar un conjunto de instrumentos a escala de la UE y de los Estados miembros habrá que esforzarse especialmente en garantizar la coherencia política general en la relación con nuestros socios, con vistas a establecer un enfoque amplio de la UE. La revisión propuesta del proceso de programación asegurará una mayor coherencia entre los distintos ámbitos de la acción exterior de la UE y un enfoque más basado en los resultados, con flexibilidad para responder a las prioridades políticas.

La nueva generación de instrumentos de la acción exterior facilitará el diálogo político, las negociaciones y la aplicación de los acuerdos presentes y futuros con nuestros socios en

² COM(2011) 500, «Un presupuesto para Europa 2020», parte II.

apoyo de una estrategia política general para esos países. En este marco, la coherencia en las políticas de desarrollo sigue siendo una prioridad fundamental. Al mismo tiempo, la UE reforzará su diálogo y coordinación con otros socios no estatales, inclusive organizaciones de la sociedad civil (entre ellas, los interlocutores sociales), autoridades locales, organizaciones multilaterales, instituciones financieras internacionales, otros donantes y el sector privado.

4.2 Maximizar el impacto de unos recursos limitados

La UE debe dirigir sus recursos allí donde más se necesiten y donde puedan surtir el mayor efecto. Un *enfoque más diferenciado* de las asociaciones y de la asignación de la ayuda, basado en el contexto del país, es un principio fundamental de esta propuesta. La UE debe seguir reconociendo la especial importancia de la ayuda al desarrollo en su propia vecindad y en el África Subsahariana. Por otra parte, muchos países están dejando de recibir ayuda al desarrollo de la UE porque son capaces de financiar su propio desarrollo.

La ayuda se asignará en función de las necesidades, capacidades, compromisos y resultados de cada país, así como del posible impacto de la UE. Se considerarán prioritarias las necesidades específicas de aquellos países en situaciones vulnerables, frágiles, de crisis o afectados por conflictos. La diferenciación permitirá *diferentes formas de cooperación*, como la combinación de subvenciones y préstamos de instituciones financieras internacionales, incluido el Banco Europeo de Inversiones. El uso creciente de instrumentos financieros innovadores debería movilizar financiación adicional, incluida la del sector privado. Esto garantizará el máximo impacto del gasto de la UE en el contexto de una situación presupuestaria muy ajustada. La UE también garantizará la *concentración de sus gastos exteriores* para evitar disfunciones debidas a la dispersión sectorial y a la fragmentación de la ayuda. Es preciso centrar más la inversión en los cimientos y en los factores impulsores del crecimiento integrador y sostenible, así como en el apoyo a los derechos humanos, la democracia y otros elementos clave de la gobernanza, incluido el fomento de la igualdad de género y de los derechos de la mujer.

En un mundo que cambia rápidamente, los instrumentos financieros de la UE se han visto entorpecidos en el pasado por falta de *flexibilidad*. El Instrumento de Estabilidad (IE) se creó en parte para solucionar este problema. Con el fin de aumentar aún más la capacidad de respuesta de la UE ante acontecimientos imprevistos, se han introducido nuevos mecanismos de revisión de los instrumentos que los hacen más flexibles, en particular mediante la asignación de fondos a necesidades imprevistas y la definición de asignaciones *ad minimum*.

Se proponen *normas y procedimientos simplificados* para programar y suministrar la ayuda de la UE, especialmente en el contexto de un Reglamento Financiero revisado, para todos los instrumentos de la acción exterior, y garantizar así un suministro más eficaz de la ayuda de la UE. La simplificación debe beneficiar ante todo y sobre todo a los países y regiones socios, aunque también permitirá una gestión más eficaz gracias a la reducción de la carga administrativa. Un instrumento legislativo horizontal garantizará un alto grado de armonización de las disposiciones financieras.

La UE buscará la *obligación mutua de rendir cuentas* al asignar y desembolsar fondos. En general, los instrumentos de la acción exterior de la UE tendrán más en cuenta los derechos humanos, la democracia y la buena gobernanza en lo que respecta a la asignación de ayuda exterior a países socios. En el caso de los países de la ampliación y los países vecinos, las asignaciones por país y el suministro de la ayuda deben estar íntimamente ligados a los progresos en la aplicación de las reformas. En el caso de los países en desarrollo, la UE

reforzará la obligación mutua de rendir cuentas en lo que respecta a los compromisos y al cumplimiento de los objetivos acordados con los países socios. Se revisarán las asignaciones indicativas por país con arreglo a los cambios en las condiciones y a los criterios mencionados anteriormente. La ayuda humanitaria seguirá basándose en las necesidades de los países y en el respeto a los principios de neutralidad, imparcialidad e independencia.

De acuerdo con las disposiciones del Tratado de Lisboa, los nuevos instrumentos implementarán nuevos mecanismos para garantizar un debate más democrático sobre la ayuda exterior de la UE a través de una *mayor implicación del Parlamento Europeo*. Un ejemplo de ello es el uso de actos delegados³, que pueden aumentar la flexibilidad de los instrumentos de la acción exterior. Se mejorará también el control democrático sobre el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) sintonizándolo con el Instrumento de Cooperación al Desarrollo, teniendo a la vez en cuenta las características específicas del instrumento.

5. UN PROCESO DE PROGRAMACIÓN REVISADO Y SIMPLIFICADO

Una importante innovación en esta revisión de los instrumentos de la acción exterior de la UE es la referida a los cambios propuestos para el proceso de programación. El Tratado de Lisboa establece la obligación clara de que la UE y sus Estados miembros coordinen sus políticas en materia de acción exterior⁴, incluida la cooperación al desarrollo⁵.

5.1. Consensuar estrategias comunes generales de la UE

Para conseguir este objetivo y generar más impacto y visibilidad en sus relaciones con terceros países, la UE y los Estados miembros necesitan disponer de una estrategia común definida claramente en sus relaciones con un país o región socio. Ello podría suponer, cuando proceda, la elaboración de un *documento marco común* basado en un análisis conjunto⁶. El documento marco común integraría todos los aspectos de la acción exterior de la UE y todos los instrumentos o herramientas de la UE para lograr el equilibrio adecuado entre la flexibilidad y la previsibilidad, así como entre los objetivos a corto, medio y largo plazo. Asimismo, definiría las líneas estratégicas de acción y una amplia combinación de políticas relativas a los instrumentos y políticas de la UE y de los Estados miembros que se vayan a utilizar en un país o región, teniendo en cuenta los aspectos diplomáticos y políticos (Política Exterior y de Seguridad Común, diálogo político, democracia y derechos humanos, etc.), la cooperación al desarrollo, la ayuda humanitaria, la seguridad y la proyección exterior de las políticas internas. Tal y como se refleja en los nuevos instrumentos propuestos, si se elabora un documento marco común para un país o región socio, se utilizaría para el proceso de programación y no sería necesario, por tanto, un documento de estrategia específico para dicho país o región.

5.2. Fomento de un proceso de programación más flexible y reactivo

Es necesario que la UE simplifique su proceso de programación para responder mejor a posibles cambios de situación y sea más flexible a fin de facilitar la programación conjunta con los Estados miembros, lo que debería ser la norma en el seno de la UE. La programación

³ Basado en el artículo 290 del TFUE.

⁴ Artículos 21 y 22 del TUE.

⁵ Artículo 210 del TFUE.

⁶ Excepto en el caso de los países de la ampliación, donde es la Comisión la que prepara la planificación estratégica de la ayuda financiera, basándose en la Estrategia de ampliación.

de fondos debe basarse en una estrategia clara, expuesta en documentos de estrategia para cada país o región socio que cuente con una asignación plurianual por encima de un nivel determinado⁷. Cualquiera de los siguientes documentos puede considerarse un documento de estrategia:

1. Un documento de estrategia nacional de un país socio (plan nacional de desarrollo o similar), reconocido por la Comisión y los servicios del SEAE.
2. Un documento de programación conjunto, preparado por los servicios del SEAE y la Comisión junto con los Estados miembros.
3. Un documento de estrategia regional o nacional, o su equivalente, preparado por los servicios del SEAE y la Comisión;

Tal como se menciona más arriba, el documento marco común también debería servir como documento de estrategia. El hecho de contar con uno de estos documentos no excluye la posibilidad de elaborar otros, pero se necesita al menos uno para programar fondos de la UE. En los países de la vecindad que hayan acordado con la UE un plan de acción o un documento equivalente, los documentos de estrategia nacional se sustituirán por marcos únicos de apoyo. En el caso del Instrumento de Ayuda Preadhesión, los nuevos documentos de estrategia nacional favorecerán una mayor coherencia entre todos los ámbitos políticos cubiertos por el instrumento.

Sobre la base del documento de estrategia, la programación de la financiación de la UE debe establecerse, en principio, en un programa indicativo plurianual o su equivalente. Los servicios del SEAE y la Comisión se esforzarán, siempre que sea posible, por desarrollar documentos de programación plurianuales conjuntos con los Estados miembros.

Los fondos de la UE se programan para responder a las necesidades y estrategias de los países socios; el periodo de programación debe sincronizarse, en principio, con los ciclos de estrategia de estos países. El ciclo de programación de la UE puede variar de un país a otro, y el importe de los fondos programados al inicio puede, por consiguiente, no cubrir todo el ciclo 2014-2020 ni todas las asignaciones indicativas por país.

Es esencial un mayor grado de flexibilidad para aquellos Estados que se encuentran en situaciones frágiles, de crisis y de postcrisis, incluidos los afectados por conflictos, que permita reprogramar rápidamente la ayuda de la UE con arreglo al documento marco común o al documento de estrategia nacional o a cualquier estrategia de la UE sobre prevención de conflictos, respuesta y gestión de las crisis y consolidación de la paz. Esto debería proporcionar la combinación necesaria de enfoques e instrumentos, en particular garantizando un equilibrio adecuado entre los enfoques orientados a la seguridad, de desarrollo y humanitarios, y vinculando de forma fluida la respuesta a corto plazo con el apoyo a largo plazo.

El proceso de reprogramación debe centrarse principalmente en ámbitos clave, como la gobernanza, el restablecimiento de la prestación de servicios sociales y de los medios de subsistencia y la consolidación de la paz y el Estado, y debe abordar las causas identificadas

⁷ El importe exacto está por decidir. Ya se ha incluido una disposición en el borrador del Reglamento ICD. En cuanto al IAP, es posible que se adopten programas plurianuales independientemente del importe.

de la fragilidad o del (riesgo de que se produzca un nuevo) conflicto, así como de la vulnerabilidad ante las catástrofes. Es necesario acortar el proceso de adopción o ajuste de los programas indicativos plurianuales, dada la velocidad a la que a menudo evolucionan los acontecimientos políticos. Los documentos de programación se revisarán siempre y cuando sea necesario.

6. ESTRUCTURA PROPUESTA PARA LA NUEVA RÚBRICA SOBRE LA ACCIÓN EXTERIOR

6.1 Cooperación con los países socios

La Unión Europea centrará su labor con sus socios exteriores en cuatro prioridades políticas generales en aplicación directa del Tratado: ampliación, vecindad, cooperación con socios estratégicos y cooperación al desarrollo.

El *Instrumento de Ayuda Preadhesión* (IAP) seguirá siendo el pilar financiero de la estrategia de ampliación y englobará todas las dimensiones de las políticas internas y las cuestiones temáticas. El objetivo será asegurar que los países candidatos y candidatos potenciales estén totalmente preparados para una posible adhesión, alentándoles a incorporar las nuevas estrategias y políticas de la UE adaptándolas a sus prioridades nacionales. Se hará hincapié en el apoyo a las reformas políticas, el refuerzo de las instituciones democráticas y el Estado de Derecho y el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el desarrollo socioeconómico, la cooperación regional, la adopción y aplicación del acervo, los objetivos de la estrategia Europa 2020 y la preparación para gestionar las políticas internas en el momento de una posible adhesión. Se reforzará la coherencia entre la ayuda financiera y los progresos generales realizados en la aplicación de la estrategia de preadhesión.

El *Instrumento Europeo de Vecindad* (IEV) beneficiará a los países vecinos de la UE apoyando una cooperación política más profunda, una integración económica más estrecha con la UE y una transición efectiva y sostenible a la democracia. La cooperación con los vecinos de la UE se basará en el principio «más por más», tal como se propuso en la Comunicación conjunta de la Comisión Europea y de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad: «Una nueva respuesta a una vecindad cambiante»⁸.

El *Instrumento de Cooperación al Desarrollo* (ICD) se centrará en combatir la pobreza. También contribuirá al logro de otros objetivos de la acción exterior de la UE, en concreto, a impulsar el desarrollo económico, social y medioambiental sostenible, así como a promover la democracia, el Estado de Derecho, la buena gobernanza y el respeto por los derechos humanos. Se organizará en torno a:

- i) Programas geográficos que apoyarán la cooperación bilateral y regional con los países en desarrollo que no estén cubiertos por el IEV, el IAP ni el Fondo Europeo de Desarrollo. Dada la necesidad de responder a las necesidades y prioridades de los países socios y de asegurar su participación, de acuerdo con los compromisos internacionales sobre la Eficacia de la Ayuda, los programas geográficos seguirán siendo el enfoque predominante del ICD.

⁸ COM(2011) 303.

- ii) Programas temáticos racionalizados con una mayor flexibilidad, que permitan respuestas rápidas a los nuevos desafíos mundiales. El «Programa relativo a los bienes públicos mundiales y los retos que conllevan» se centrará en los principales bienes públicos y retos mundiales, como el cambio climático, el medio ambiente, la energía, el desarrollo humano, la seguridad alimentaria y la agricultura sostenible y las migraciones, garantizando a la vez la coherencia con el objetivo de reducción de la pobreza. Al menos el 25 % de este programa se dedicará a objetivos relacionados con el cambio climático y el medio ambiente, a fin de lograr el objetivo de la Estrategia Europa 2020. Por lo menos un 20 % del programa se destinará a la inclusión social y al desarrollo humano, así como a prioridades clave como la salud y la educación básicas. El programa temático «Participación de los agentes no estatales y las autoridades locales en el desarrollo» tendrá como fin capacitar a estos actores para que se involucren en estrategias y procesos de desarrollo.
- iii) El Programa panafricano del ICD, que apoyará la implementación de la Asociación Estratégica UE-África junto con otros instrumentos de cooperación con países y regiones africanos.

Se prestará la debida atención a la coherencia y la solidez de la política general de la UE, reforzando la integración de la dimensión exterior de las políticas internas de la UE dentro del ICD y su programación, teniendo en cuenta las necesidades y prioridades de los países socios de acuerdo con los principios de la eficacia de la ayuda.

El concepto de la diferenciación permitirá tener mejor en cuenta los vínculos entre la ayuda humanitaria y la ayuda al desarrollo, y los fondos se asignarán prioritariamente a los países que afrontan desafíos de transición. Las modalidades específicas de programación y la flexibilidad para los países en situaciones de crisis y postcrisis deben fomentar una mejor coordinación entre la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo. En este contexto, la posibilidad de mantener fondos sin asignar permitiría movilizarlos para abordar los desafíos de transición mediante la modificación de los programas indicativos plurianuales.

La cooperación con los países de África, el Caribe y el Pacífico seguirá financiándose en su mayor parte fuera del presupuesto, con cargo al 11º *Fondo Europeo de Desarrollo* (FED). La cooperación con los Países y Territorios de Ultramar también estará cubierta por el FED. Las diferencias clave de contribución de los Estados miembros al 11º FED deberían ajustarse a su aportación al presupuesto general de la UE, a fin de facilitar la integración del FED en el presupuesto de la UE en una fase posterior.

La Asociación UE-Groenlandia aspira a mantener los **estrechos vínculos** entre ambos, y apoyar el **desarrollo sostenible** de la sociedad groenlandesa. Esta asociación debe reforzarse e incluir ámbitos como las materias primas, habida cuenta de su importante potencial económico en ese país.

El nuevo *Instrumento de Asociación* (IA) fomentará y defenderá los intereses de la UE así como los intereses que comparte con otros países, y conferirá alcance mundial a la Estrategia Europa 2020. Sustituye al Instrumento de Cooperación con los Países Industrializados y permitirá a la UE responder de forma eficaz y flexible a los objetivos de cooperación que surjan en nuestras relaciones con los países socios y afrontar los retos de interés mundial. Aunque se centrará en socios estratégicos y economías emergentes, el instrumento seguirá teniendo alcance mundial. Asimismo podría apuntalar nuevas relaciones con aquellos países

que están dejando de necesitar cooperación bilateral al desarrollo. No será obligatorio clasificar el gasto como Ayuda Oficial al Desarrollo, aunque podrá seguir haciéndose. El Instrumento de Asociación podría contribuir también a la acción de la UE en materia de clima y biodiversidad, aunque no habrá asignación *ex ante* de fondos.

Los instrumentos futuros de la acción exterior también deberían permitir que aumente la influencia de la UE y sus Estados miembros en las asociaciones políticas y económicas en las que participan y que cumplan los compromisos contraídos en los distintos foros. Por ejemplo, la UE aspira a asignar al menos el 20 % de su presupuesto a la consecución de una sociedad con bajas emisiones de carbono y resistente al cambio climático y a integrar las acciones sobre el clima y la biodiversidad en todos sus instrumentos de la acción exterior.

Además de la dotación financiera del programa «Erasmus para todos» bajo la rúbrica 1 de la propuesta de presupuesto de la UE para 2014-2020, y para fomentar la dimensión internacional de la educación superior, se asignará un importe indicativo de 1 812 100 000 EUR provenientes de los diferentes instrumentos de la acción exterior (Instrumento de Cooperación al Desarrollo, Instrumento Europeo de Vecindad, Instrumento de Ayuda de Preadhesión, Instrumento de Asociación y Fondo Europeo de Desarrollo), de acuerdo con los objetivos de la acción exterior de la UE definidos en el artículo 21 del TUE, a acciones de movilidad para la formación y a la cooperación y el diálogo político con autoridades, instituciones u organizaciones de los países que pueden optar a la financiación de estos instrumentos de la acción exterior.

6.2 Promoción de la democracia y los derechos humanos en el mundo

El impulso al *Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos* (IEDDH) permitirá a la UE apoyar más el desarrollo de sociedades civiles prósperas y de su papel específico como agentes principales del cambio positivo en favor de los derechos humanos y la democracia. Esto incluye aumentar la capacidad de la UE para reaccionar rápidamente ante las emergencias en materia de derechos humanos y ofrecer más apoyo para mecanismos de protección de los derechos humanos a nivel internacional y regional. También se apoyará la realización de misiones de observación electoral, el seguimiento de sus recomendaciones y la mejora de los procesos electorales y democráticos.

6.3 Prevención y gestión de crisis

Se reforzará el *Instrumento de Estabilidad* (IE) para que pueda responder a un contexto internacional más exigente. La parte no programable abordará situaciones de crisis, incluidas las catástrofes naturales. La parte programable se centrará en el desarrollo de capacidades para la preparación frente a las crisis y en hacer frente a las amenazas mundiales y transregionales, como el terrorismo, el crimen organizado o el tráfico ilícito de personas, protegiendo la infraestructura crucial y la salud pública y reduciendo los riesgos relacionados con sustancias químicas, biológicas, radiológicas y nucleares. También se apoyarán medidas para asegurar que se satisfagan adecuadamente las necesidades específicas de las mujeres y los niños en situaciones de conflicto o de crisis, incluida su exposición a la violencia de género.

El *Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear* (ICSN) seguirá teniendo el objetivo de promover altos niveles de seguridad nuclear, de protección ante la radiación y de aplicación de unas salvaguardias eficientes y efectivas de los materiales nucleares en los

terceros países, especialmente en los países vecinos, conforme a las normas y convenciones internacionales.

6.4 Otros instrumentos financieros para la acción exterior

Entre los otros instrumentos externos con que cuenta la UE está la ayuda macrofinanciera a los países terceros. Este instrumento se utiliza en circunstancias excepcionales para conceder ayuda financiera de carácter macroeconómico destinada a solucionar dificultades temporales de la balanza de pagos. Se utiliza fundamentalmente para los países de la vecindad de la UE, y la participación del FMI es una condición previa necesaria. Toda decisión de conceder ayuda macrofinanciera deberá ser conforme a las prioridades de la acción exterior de la UE.

Aunque no se hayan detallado anteriormente, seguirán financiándose instrumentos en materia de ayuda humanitaria y protección civil bajo la rúbrica «Europa Global» del MFP 2014-2020.

Además, el presupuesto de la Política Exterior y de Seguridad Común seguirá apoyando acciones que no tengan implicaciones militares ni de defensa.

7. COHERENCIA ENTRE LOS INSTRUMENTOS

Los distintos instrumentos de la política exterior de la UE seguirán implementándose en los mismos países que en el pasado. En el caso de las economías emergentes que están abandonando la cooperación bilateral al desarrollo, como Brasil, China e India, habrá que establecer distintas asociaciones recurriendo a los diversos instrumentos disponibles fuera del marco de la cooperación bilateral al desarrollo. Entre estos instrumentos cabe citar la cooperación al desarrollo regional y los programas temáticos con arreglo al Instrumento de Cooperación al Desarrollo, el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos, el Instrumento de Estabilidad, el Instrumento de Asociación, los componentes externos de los instrumentos internos, etc. De conformidad con el nuevo Tratado, los servicios del SEAE y de la Comisión harán especial hincapié en la coherencia a la hora de combinar las distintas políticas e instrumentos durante la fase de programación.