



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 14 de junio de 2018
(OR. en)

10148/18

**Expediente interinstitucional:
2018/0243 (COD)**

CADREFIN 108	COLAC 43
FIN 471	COAFR 165
POLGEN 95	COASI 153
CODEC 1071	RELEX 556
ACP 53	ECOFIN 626
COEST 122	ASIM 74
MAMA 101	ATO 38
DEVGEN 100	PE 83

PROPUESTA

De: secretario general de la Comisión Europea,
firmado por D. Jordi AYET PUIGARNAU, director

Fecha de recepción: 14 de junio de 2018

A: D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la
Unión Europea

N.º doc. Ción.: COM(2018) 460 final

Asunto: Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL
CONSEJO por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Desarrollo
y Cooperación Internacional

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2018) 460 final.

Adj.: COM(2018) 460 final



Bruselas, 14.6.2018
COM(2018) 460 final

2018/0243 (COD)

Propuesta de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

**por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación
Internacional**

{SEC(2018) 310 final} - {SWD(2018) 337 final}

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos

La presente propuesta se enmarca en el contexto del marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027 expuesto en la Comunicación «Un presupuesto moderno para una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad. El marco financiero plurianual para el período 2021-2027»¹ de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. La Comunicación establece las principales prioridades y el marco presupuestario global para los programas de acción exterior de la UE en la rúbrica «Vecindad y resto del mundo», incluido el establecimiento del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional.

El objetivo del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional es defender y promover los intereses y valores de la Unión en el mundo para perseguir los objetivos y principios de su acción exterior, establecidos en el artículo 3, apartado 5, el artículo 8 y el artículo 21 del Tratado de la Unión Europea (TUE).

Los retos a los que se enfrenta la acción exterior han aumentado en los últimos años. El mundo ahora se caracteriza por una fragilidad cada vez mayor, provocada por varias crisis a las puertas de la UE y más allá de sus fronteras. Los conflictos regionales, el terrorismo, las desigualdades económicas y el aumento de la presión migratoria forman parte de esta nueva realidad agravada por el crecimiento de la población, el cambio climático y la degradación del medio ambiente. Al mismo tiempo, aunque los niveles de pobreza han disminuido globalmente, el número de personas que viven en la pobreza sigue siendo un problema grave, incluso en las economías emergentes. Aunque algunos socios han logrado avances significativos, otros siguen estancados en situaciones de fragilidad.

En el marco financiero plurianual 2014-2020 coexisten varios instrumentos de financiación dentro de la rúbrica «Una Europa Global», la mayoría de los cuales expirará el 31 de diciembre de 2020. Su finalidad es variable, dentro de los objetivos generales de la acción exterior de la UE, que incluyen:

- la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible [Reglamento (UE) n.º 233/2014, por el que se establece el Instrumento de Cooperación al Desarrollo];
- el fomento de los intereses estratégicos de la Unión [Reglamento n.º 234/2014 por el que se establece el Instrumento de Colaboración];
- la asistencia a los países vecinos de la Unión [Reglamento (UE) n.º 232/2014 por el que se establece el Instrumento Europeo de Vecindad];
- la protección de los derechos humanos [Reglamento (UE) n.º 235/2014 por el que se establece un instrumento financiero para la democracia y los derechos humanos a escala mundial];
- respuesta a las crisis, prevención de conflictos y consolidación de la paz en los países socios (Reglamento n.º 230/2014 por el que se crea el Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz);

¹ COM (2018) 321 final

- el fomento de un nivel elevado de seguridad nuclear [Reglamento (EURATOM) n.º 237/2014 por el que se establece el Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear];
- el apoyo para restablecer una situación financiera sostenible, fomentando al mismo tiempo reformas de ajuste económico (ayuda macrofinanciera)²;
- el apoyo a pequeñas y medianas empresas en terceros países específicos y el desarrollo de infraestructura social y económica y el apoyo a proyectos relacionados con el cambio climático [Decisión (UE) 2018/412, que modifica la Decisión 466/2014/UE sobre el mandato de préstamo en el exterior];
- un Fondo de Garantía relativo a las acciones exteriores [Reglamento (CE/Euratom) n.º 480/2009] y
- un Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible, su Garantía y su Fondo de Garantía [Reglamento (UE) 2017/1601].

El Reglamento de ejecución común [Reglamento (UE) n.º 236/2014], por el que se establecen normas y procedimientos de ejecución comunes de los instrumentos de la UE para la financiación de la acción exterior también va a expirar.

El 11.º Fondo Europeo de Desarrollo³, aunque actualmente se financia fuera del presupuesto de la Unión, es uno de los principales instrumentos de financiación exterior y expira a finales de 2020. Su objetivo es garantizar la cooperación con los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, Partes Contratantes del Acuerdo de Asociación de Cotonú, y con los países y territorios de ultramar.

En consonancia con la Comunicación «Un marco financiero plurianual nuevo y moderno para una Unión Europea que cumpla de manera eficiente con sus prioridades posteriores a 2020»⁴ y con arreglo a las conclusiones de la evaluación de impacto⁵ que acompaña al presente Reglamento, todos los instrumentos citados deben integrarse en un gran instrumento, excepto las subvenciones de ayuda macrofinanciera y parte del Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear⁶.

Revisiones y evaluaciones recientes⁷ de los instrumentos exteriores han puesto de manifiesto su valor añadido y su relevancia. No obstante, también han destacado las oportunidades de mejora, en particular, la necesidad de simplificar las modalidades de trabajo y permitir a la UE responder a circunstancias imprevistas con mayor flexibilidad. La experiencia adquirida, junto con los retos cada vez mayores, han movido a la Comisión a modificar la estructura de los instrumentos de financiación exterior y a incorporar en el presupuesto las actividades financiadas actualmente por el Fondo Europeo de Desarrollo. Gracias a esta propuesta, la UE seguirá estando en condiciones de desempeñar un papel activo en la promoción de los derechos humanos, la estabilización, el desarrollo, la seguridad, la lucha contra las causas

² La ayuda macrofinanciera es un instrumento financiero utilizado caso por caso para ayudar principalmente a países geográficamente próximos a la UE que afrontan serias dificultades en su balanza de pagos.

³ Acuerdo interno sobre el 11.º Fondo Europeo de Desarrollo - DO L 210 de 6.8.2013, p. 1; Reglamento (UE) 2015/322 del Consejo, de 2 de marzo de 2015, sobre la aplicación del 11.º Fondo Europeo de Desarrollo, y Decisión (UE) 2015/334 del Consejo que modifica el Acuerdo interno.

⁴ COM/2018/092 final

⁵ SWD (2018) 337.

⁶ Las actividades relativas al ámbito nuclear requieren una base jurídica específica y su adopción sigue un procedimiento específico con arreglo al Tratado Euratom.

⁷ https://ec.europa.eu/europeaid/mid-term-review-report-external-financing-instruments_en

profundas de la migración irregular, el comercio, la lucha contra el cambio climático y la protección del medio ambiente, entre otros temas. No obstante, podrá hacerlo de una manera más extensa, al tiempo que cuenta con mayor flexibilidad para transferir recursos allí donde sean necesarios según vaya evolucionando el contexto internacional.

La presente propuesta prevé una fecha de aplicación a partir del 1 de enero de 2021 y se presenta para una Unión de veintisiete Estados miembros, en consonancia con la notificación por parte del Reino Unido de su intención de retirarse de la Unión Europea y de Euratom sobre la base del artículo 50 del Tratado de la Unión Europea, recibida por el Consejo Europeo el 29 de marzo de 2017.

- **Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política**

La presente propuesta proporciona un marco a través del cual puedan ejecutarse las políticas de acción exterior y las obligaciones internacionales. Entre las obligaciones internacionales están la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible⁸, el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático⁹, la Agenda de Acción de Addis Abeba¹⁰, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030)¹¹ y la Resolución 2282 (2016) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre el mantenimiento de la paz¹². Dentro de la UE, el marco político incluye las disposiciones del Tratado sobre la acción exterior, detalladas a través de la Estrategia Global de la UE sobre política exterior y de seguridad¹³, el nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo¹⁴, la nueva Asociación UE-África¹⁵ y la política europea de vecindad revisada¹⁶, entre otros documentos políticos¹⁷. El Reglamento también constituirá el marco de aplicación de la asociación que suceda al actual Acuerdo de Cotonú¹⁸, que establece un Acuerdo de asociación y colaboración entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico y la Comunidad Europea y sus Estados miembros.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

Al aplicar el presente Reglamento, se garantizará la coherencia con otros ámbitos de la acción exterior y con otras políticas relevantes de la UE, así como la coherencia de las políticas para el desarrollo¹⁹. Como se reflejó en la Agenda 2030, esto significa tener en cuenta la repercusión de todas las políticas en el desarrollo sostenible a todos los niveles: nacional, dentro de la UE, en otros países y a escala mundial.

⁸ <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

⁹ http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php

¹⁰ http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf

¹¹ <https://www.unisdr.org/we/coordinate/sendai-framework>

¹² Adoptada por el Consejo de Seguridad en su 7680.ª sesión, celebrada el 27 de abril de 2016:

<http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/sres2282.php>.

¹³ <https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union>

¹⁴ https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf

¹⁵ <https://www.africa-eu-partnership.org/en>

¹⁶ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/neighbourhood/pdf/key-documents/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf

¹⁷ *Inter alia* la política del Ártico [JOIN(2016) 21 final, Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo, «Una política integrada de la Unión Europea para el Ártico» de 27 de abril de 2016] y La sinergia del mar negro [COM(2007) 160 final, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: «La sinergia del mar negro, una nueva iniciativa de cooperación regional», de 11 de abril de 2007].

¹⁸ https://ec.europa.eu/europeaid/regions/african-caribbean-and-pacific-acp-region/cotonou-agreement_en

¹⁹ https://ec.europa.eu/europeaid/policies/policy-coherence-development_en

Además, deben buscarse sinergias con las acciones en virtud de otros programas de la UE, con el fin de maximizar el impacto de intervenciones combinadas. La interacción y la complementariedad con esos programas deben hacer posible un mayor impacto de la Unión. Las acciones financiadas en virtud de la presente propuesta deben ser coherentes con las llevadas a cabo en el marco del Instrumento de Preadhesión III²⁰, la Decisión relativa a los países y territorios de ultramar²¹, el Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear que complementa el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional sobre la base del Tratado Euratom²², la política exterior y de seguridad común y el

Fondo Europeo de Apoyo a la Paz²³ propuesto recientemente, que se financia al margen del presupuesto de la UE. La ayuda humanitaria contemplada en el artículo 214 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea no será financiada en virtud de la presente propuesta, sino que se seguirá financiando a través del Reglamento relativo a la ayuda humanitaria²⁴.

La Garantía de Acción Exterior, financiada por el presente Reglamento y por IAP III, cubrirá también la provisión de ayuda macrofinanciera para hacer frente a crisis de la balanza de pagos en los países pertinentes. La provisión de la Garantía de Acción Exterior para la ayuda macrofinanciera debe ser proporcionada para hacer frente a los retos políticos y la inestabilidad económica de estos países, tomando como punto de referencia el volumen de créditos anual acordado en la revisión intermedia del marco financiero plurianual 2014-2020. Este apoyo no programable debe ser complementario de otras modalidades de asistencia establecidas en el presente Reglamento.

La financiación a partir del presente Reglamento también debe utilizarse para financiar acciones relacionadas con la movilidad para el aprendizaje hacia o desde terceros países, o entre estos, en el marco del programa Erasmus, así como la cooperación y el diálogo político con esos países, en educación y cultura de forma coherente con el Reglamento Erasmus y el Reglamento Europa Creativa.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

• Base jurídica

La presente propuesta se basa en los artículos 209, 212 y 322 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. La Comisión la presenta con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 294 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

La quinta parte, título III, capítulos 1 y 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece el marco jurídico para la cooperación con las regiones y países socios.

²⁰ COM (2018) 465 final Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP III).

²¹ COM(2018) 461 final Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la asociación de los países y territorios de ultramar con la Unión Europea, incluidas las relaciones entre la Unión Europea, por una parte, y Groenlandia y el Reino de Dinamarca, por otra («Decisión de Asociación Ultramar»).

²² COM(2018) 462 final Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un Instrumento Europeo de Seguridad Nuclear que complementa el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional sobre la base del Tratado Euratom.

²³ C(2018) 3800 final Propuesta de la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Consejo de una Decisión del Consejo por la que se establece un Fondo Europeo de Apoyo a la Paz.

²⁴ Reglamento (CE) n.º 1257/96 del Consejo, de 20 de junio de 1996, sobre la ayuda humanitaria (DO L 163 de 2.7.1996, p. 1).

- **Subsidiariedad**

La UE está en una posición única para ofrecer ayuda exterior por una serie de razones. Su estatus de entidad supranacional conlleva influencia política y el consiguiente efecto multiplicador. La UE tiene presencia mundial a través de sus delegaciones, lo que garantiza una vasta red de información sobre acontecimientos que afectan a países de todo el mundo. La UE también es Parte en la mayoría de los procesos multilaterales que aspiran a hacer frente a los desafíos mundiales. Esto le permite estar constantemente al corriente de nuevas necesidades y problemas y, por tanto, reasignar los recursos en consecuencia. La complementariedad entre la acción de la UE y las acciones llevadas a cabo por los Estados miembros es cada vez mayor. Esto refuerza el diálogo y la cooperación con los países socios, que cada vez más se canalizan a través de una programación conjunta con los Estados miembros.

La UE también puede complementar las actividades de los Estados miembros a la hora de hacer frente a situaciones potencialmente peligrosas o en caso de intervenciones especialmente costosas. En algunos ámbitos en los que los Estados miembros no son activos, la UE sigue siendo el principal actor para la intervención, y a veces el único. Este es el caso, por ejemplo, en contextos sensibles, tales como la defensa de los derechos humanos y misiones de observación electoral.

La UE tiene la oportunidad de entablar el diálogo y la cooperación con organizaciones internacionales y regionales, por ejemplo con el grupo de países ACP y con la Unión Africana.

La UE puede aportar valor añadido sobre la base del volumen de recursos canalizados a través de sus instrumentos, la relativa flexibilidad de sus modos de gestión y la previsibilidad de los recursos durante el período del marco financiero plurianual.

La UE ha adquirido una gran experiencia en determinados ámbitos nacidos de la historia de Europa (por ejemplo, la integración regional y la transición democrática) y del éxito de políticas (como su experiencia en seguridad alimentaria adquirida en el marco de la política agrícola común y la política pesquera común, y en las normas técnicas del mercado único). Se ha ganado una reconocida reputación internacional como actor de la paz y la prevención de conflictos y como defensor activo de las elecciones libres y el respeto de los derechos humanos.

- **Proporcionalidad**

De acuerdo con el principio de proporcionalidad, el Reglamento propuesto no excede de lo necesario para alcanzar los objetivos perseguidos.

- **Elección del instrumento**

De conformidad con los artículos 209 y 212 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece el procedimiento legislativo ordinario para adoptar medidas para la ejecución de la cooperación con terceros países, la propuesta adopta la forma de reglamento, lo que garantiza su aplicación uniforme, su carácter vinculante en todos sus elementos y su aplicabilidad directa.

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES RETROSPECTIVAS, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Evaluaciones retrospectivas / controles de calidad de la legislación existente**

El informe de revisión intermedio²⁵ adoptado por la Comisión sobre diez de los instrumentos de financiación exterior²⁶, los informes de evaluación a posteriori sobre la ayuda macrofinanciera y la revisión intermedia del mandato de préstamo en el exterior del Banco Europeo de Inversiones²⁷ concluyeron que los instrumentos de financiación exterior han sido, en general, adecuados para sus fines y que estaban surgiendo tendencias positivas en relación con el logro de objetivos. Los informes muestran que se necesitan más recursos para los instrumentos de financiación exterior puesto que ya se han estirado hasta su límite financiero.

Los instrumentos establecen el ámbito de aplicación, los objetivos y procedimientos para ejecutar las políticas. El informe de revisión intermedio ha demostrado que su naturaleza habilitadora permite a estos instrumentos cubrir la mayoría de las necesidades y objetivos de la acción exterior de la UE. Ganarían si reflejaran mejor una serie de factores, tales como: el nuevo marco político, incluida la cobertura universal de la Agenda 2030, la crisis migratoria y de los refugiados y la proyección exterior de las políticas internas. Además, es necesario prestar más atención a los vínculos entre desarrollo y seguridad y al nivel global de ambición de las acciones de paz y seguridad enmarcadas en la ayuda exterior.

La introducción del principio de graduación²⁸ en determinados instrumentos (como por ejemplo, el Instrumento de Cooperación al Desarrollo) dejó una laguna en la capacidad de la UE para cooperar con países de renta media-alta a través de iniciativas de cooperación bilateral. Puesto que algunas situaciones en esos países pueden exigir esa ayuda (por ejemplo, situaciones posteriores a las crisis), se llegó a la conclusión de que la UE debe buscar formas innovadoras de cooperación, como se recoge en el nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo²⁹ con los países en vías de desarrollo más avanzados y los socios estratégicos, en consonancia con la cobertura universal de la Agenda 2030.

Promover los valores fundamentales y los derechos humanos es la piedra angular de los instrumentos. Sin embargo, hubo dificultades para promover y aplicar estos principios en algunos países y se observó que las organizaciones de la sociedad civil están perdiendo representatividad en muchos países. Esto hace que trabajar en estos temas sea complejo y pone de manifiesto la tensión entre promover la agenda en materia de derechos humanos y los propios intereses prioritarios de los socios.

²⁵ El informe de revisión intermedio (COM(2017) 720 final) se basó en diez documentos de trabajo, uno por instrumento (véase la lista más adelante) que, a su vez, se basaban en diez evaluaciones independientes. El informe intermedio, los documentos de trabajo y las evaluaciones independientes pueden consultarse en la siguiente dirección: https://ec.europa.eu/europeaid/public-consultation-external-financing-instruments-european-union_en

²⁶ Los 10 instrumentos fueron los siguientes: Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD); Fondo Europeo de Desarrollo (FED); Instrumento Europeo de Vecindad (IEV); Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP II); Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz (IEP); Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH); Instrumento de Colaboración (IC); Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear (ICSN); Decisión sobre Groenlandia (DG); y el Reglamento de ejecución común (REC).

²⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016DC0584>

²⁸ En la cooperación actual de la UE, «graduación» significa que los países de renta media-alta ya no pueden entablar cooperación bilateral con la UE.

²⁹ Puntos 91-93.

En el contexto actual de crisis y conflictos múltiples, la UE tiene que ser capaz de reaccionar rápidamente a los acontecimientos. Sin embargo, en el caso de algunos instrumentos, la capacidad de reacción se vio obstaculizada por la falta de flexibilidad financiera. Cuando surgieron nuevas prioridades como la crisis de los refugiados y migratoria, hubo problemas al intentar reasignar fondos dentro de los instrumentos con cargo al presupuesto puesto que se habían comprometido cantidades elevadas en programas a largo plazo y no permitían suficiente margen. Como se indica en el informe de revisión intermedio, hay que aumentar la flexibilidad.

Es necesario que haya coherencia entre los componentes del instrumento, entre los diferentes instrumentos y con los donantes. En general, el informe de revisión intermedio observa resultados contradictorios en cuanto a la coherencia. En términos de coherencia dentro de los instrumentos, los resultados fueron satisfactorios. Se constató un cierto nivel de coherencia entre los instrumentos pero, en ocasiones, la multiplicidad de programas dio lugar a que se solaparan acciones, en particular la cooperación compleja con los países en vías de desarrollo más avanzados. Además, la interacción entre enfoques geográficos y temáticos produjo algunas veces respuestas incoherentes a nivel nacional. Las reacciones de las delegaciones de la UE pusieron de manifiesto que les resultaba difícil gestionar y aprovechar las complementariedades y crear sinergias entre los instrumentos. En general, se consideró que la UE estaba perdiendo oportunidades de estrategias coordinadas para un país o región determinados.

En términos de coherencia con los Estados miembros, la revisión concluyó que existía potencial para reforzar la programación conjunta. Sin embargo, esto requeriría un mayor compromiso en algunos casos, tanto de los gobiernos de los países socios como de los Estados miembros.

El informe de revisión intermedio señala tendencias positivas en relación con la obtención de resultados. No obstante, se observaron dificultades para cuantificar los logros. Frecuentemente hubo poca información sobre los sistemas de supervisión contemplados en los instrumentos. Ha habido falta de datos (incluidos los valores de referencia) para medir si los instrumentos iban por buen camino para alcanzar algunos de sus objetivos (en particular los de alto nivel), y el convencimiento de que muchos factores externos (por ejemplo, las políticas de los países socios y otros donantes) influyen en la consecución de los objetivos.

En lo que respecta a la integración de las prioridades de la UE, se observó un avance significativo en todos los instrumentos relacionados con el cambio climático³⁰, aunque es preciso redoblar los esfuerzos para abordar la magnitud de otros retos medioambientales, como la pérdida de biodiversidad y el agotamiento de los recursos naturales. La integración de cuestiones relacionadas con los derechos humanos, tales como la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, en la mayoría de los casos se consideró una asignatura pendiente y los gobiernos de los países socios, a veces, muestran falta de interés o reticencia en estos temas.

Aunque el funcionamiento a nivel organizativo se estimó eficiente en términos generales, algunos actores consideraron que la aplicación de algunos instrumentos era una carga administrativa excesiva.

³⁰ Por ejemplo, las contribuciones al cambio climático del 11.º FED aumentaron del 3,3 % en 2014 al 23,3 % en 2016, y las realizadas por el ICD en materia de cambio climático pasaron del 17,7 % en 2014 al 24,9 % en 2016. Fuente: Indicador 12b, Marco de Resultados de la Cooperación Internacional y el Desarrollo de la UE, con aportaciones del Sistema de notificación por parte de los países acreedores del CAD de la OCDE.

En términos de efecto de palanca, el Plan de Inversiones Exteriores ha podido atraer importantes inversiones privadas para propuestas empresariales viables destinadas a responder a las necesidades en materia de desarrollo, con fondos públicos limitados. La Garantía del Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible contribuye a aumentar la inversión necesaria en los países socios, incluso en ámbitos y sectores de alto riesgo y su comienzo ha sido prometedor. El Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible Plus (FEDS+) y la Garantía de Acción Exterior deben seguir creciendo a partir de esta experiencia positiva.

- **Consultas con las partes interesadas**

A la hora de elaborar los documentos de evaluación en los que se basó el informe de revisión intermedio, se llevaron a cabo tres tipos de consultas con las partes interesadas. Los evaluadores realizaron unas mil entrevistas estructuradas o semiestructuradas con funcionarios de la UE y representantes de las instituciones de la UE, los Estados miembros y los países socios. Se organizaron varios talleres técnicos para presentar y debatir el proyecto de evaluación con participantes del Parlamento Europeo, grupos de trabajo del Consejo, comités de los Estados miembros, organizaciones de la sociedad civil y autoridades locales. En 2017 hubo una consulta pública³¹. Su objetivo era recabar la opinión de las partes interesadas sobre las conclusiones de las evaluaciones de los instrumentos y sobre los futuros instrumentos de financiación exterior después de 2020³².

Los principales mensajes surgidos de las partes interesadas consultadas se resumen a continuación.

Flexibilidad: Las partes interesadas estaban de acuerdo en que los nuevos instrumentos financieros deberían ser más flexibles para poder responder a crisis y retos imprevistos. En particular, subrayaron la necesidad de simplificar el paso de fondos entre regiones y entre modalidades de ayuda. No obstante, también se destacó que el aumento de la flexibilidad no debería ir en detrimento de la previsibilidad, la apropiación por parte de los países más débiles, ni de prestar menos atención al logro de los objetivos de desarrollo a largo plazo. Para garantizar la flexibilidad y la previsibilidad, algunos encuestados abogaron por disponer de reservas suficientes.

Coherencia: Las partes interesadas consideraron necesario garantizar una mayor coherencia entre las políticas internas y exteriores de la UE, así como entre los propios instrumentos exteriores. Algunos hicieron hincapié en la necesidad de reforzar la complementariedad y la sinergia entre instrumentos geográficos y temáticos. Otros adujeron que los objetivos de desarrollo sostenible ofrecen la base idónea para aumentar la coherencia entre políticas internas y exteriores. La mayoría recomendó que la UE asuma un papel de liderazgo en la mejora de la complementariedad entre las distintas partes interesadas, tanto dentro como fuera de la UE.

Algunos encuestados destacaron el riesgo de solapamiento y de que los mismo objetivos políticos estén financiados por instrumentos múltiples. Asimismo, los encuestados pidieron una definición clara de los instrumentos, al tiempo que subrayaban la necesidad de garantizar que los programas geográficos y temáticos aprovechen las sinergias intersectoriales y los vínculos entre ellos.

³¹ https://ec.europa.eu/europeaid/public-consultation-external-financing-instruments-european-union_en

³² Para más información sobre la consulta pública, véase https://ec.europa.eu/europeaid/public-consultation-external-financing-instruments-european-union_en

Complementariedad: Sobre la estructura de los futuros instrumentos, las partes interesadas estuvieron de acuerdo en que combinar programas geográficos y temáticos da resultados positivos. Hicieron hincapié en que el valor de los instrumentos estructurados geográficamente radica en su capacidad de abordar las necesidades específicas de los países socios de forma personalizada. Esto es fundamental dada la diversidad de los retos y necesidades de estos países. Las intervenciones específicas y globales que ofrecen instrumentos como el Instrumento de Colaboración y el Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz también fueron valoradas por las partes interesadas.

Simplificación: También se animó encarecidamente a la UE a que simplificara aún más la arquitectura general de los instrumentos. Además, la UE debería seguir esforzándose por simplificar los engorrosos procedimientos administrativos y financieros. La sociedad civil y las autoridades locales subrayaron que los procedimientos y normas actualmente en vigor tienen importantes implicaciones para su capacidad de participar más activamente en la cooperación para el desarrollo.

Efecto de palanca: Las partes interesadas estuvieron de acuerdo en que los instrumentos financieros innovadores pueden desempeñar un importante papel en la movilización de fondos públicos y privados para financiar la ayuda exterior de la UE. En la reciente evaluación de la financiación combinada³³, se consideran alentadores los resultados positivos del efecto de palanca y la adicionalidad financiera de estos instrumentos. Sin embargo, los encuestados de la sociedad civil manifestaron su preocupación por que las prioridades del sector privado estén por encima de los objetivos de reducción de la pobreza en los países socios.

La presente propuesta responde a la mayor parte de las reservas expresadas por las partes interesadas.

- **Asesoramiento externo**

El informe de revisión intermedio y los documentos de trabajo se basaron en gran medida en una serie de informes de evaluación independientes realizados entre 2016 y 2017 (una evaluación por instrumento). Al mismo tiempo, se elaboró también un informe independiente sobre el conjunto de los instrumentos de acción exterior cubierto por el informe de revisión intermedio, en el que se sacaban de estos instrumentos enseñanzas y mensajes clave³⁴.

Más allá de estos informes recientes, la evaluación por homólogos del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE de la cooperación al desarrollo de la UE en 2012³⁵ produjo un conjunto de recomendaciones relativas a la estructura, las normas y procedimientos de los instrumentos de financiación exterior de la UE. Por ejemplo, la OCDE instó a la UE a simplificar y modernizar la cooperación, reduciendo el número de partidas presupuestarias, armonizando las normas del Instrumento de Cooperación al Desarrollo y del Fondo Europeo de Desarrollo, racionalizando los procedimientos de aprobación e incrementando la coherencia entre los programas regionales y temáticos. Se pidió a la Unión Europea que fuera más eficaz, oportuna y flexible, tanto a nivel de programas como en todo el conjunto de instrumentos. En esto último se insistió especialmente en situaciones de fragilidad y crisis, en las que la OCDE vio un margen importante de mejora.

³³ Véase https://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-blending_en

³⁴ Véase https://ec.europa.eu/europeaid/public-consultation-external-financing-instruments-european-union_en

³⁵ <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/europeanunion2012dacpeerreviewmainfindingsandrecommendations.htm>

- **Evaluación de impacto**

En 2018, la Comisión llevó a cabo una evaluación de impacto³⁶ que cubre la rúbrica de acción exterior «Una Europa global» en virtud del marco financiero plurianual 2014-2020, centrándose en los principales cambios propuestos para la acción exterior, incluida la racionalización de varios instrumentos en un único gran instrumento y la integración de las actividades actualmente financiadas por el Fondo Europeo de Desarrollo en el presupuesto de la UE.

El análisis concluyó que las ventajas de no seguir financiando actividades de desarrollo a través del Fondo Europeo de Desarrollo al margen del presupuesto de la Unión compensaría los inconvenientes mientras se respetaran determinados requisitos. Entre otros:

- el importe asignado a la acción exterior no debe ser inferior a la suma de los FED y otros instrumentos de financiación exterior combinados;
- los mecanismos de flexibilidad del FED deben transferirse en la medida de lo posible al presupuesto de la UE; y
- las operaciones militares financiadas en el marco del Fondo de Apoyo a la Paz para África del Fondo Europeo de Desarrollo deben continuar a través de otro mecanismo extrapresupuestario — el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, que es objeto de una propuesta separada.

La evaluación de impacto concluía también que la mayoría de los instrumentos, aparte de aquellos con un carácter muy específico, como la ayuda humanitaria con su principio de neutralidad, podrían fusionarse en un instrumento, a saber: el Reglamento de ejecución común, el Instrumento de Cooperación al Desarrollo, el Fondo Europeo de Desarrollo, el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible, el Mandato de Préstamo en el Exterior, el Instrumento Europeo de Vecindad, el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos, el Fondo de Garantía, el Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz y el Instrumento de Colaboración. Los instrumentos que deben mantenerse separados son: el Instrumento de Ayuda Preadhesión; la ayuda humanitaria; el presupuesto de la Política Exterior y de Seguridad Común; países y territorios de ultramar incluida Groenlandia; el Mecanismo de Protección Civil de la UE: la Iniciativa Voluntarios de Ayuda de la UE; el apoyo a la comunidad turcochipriota; la Reserva para Ayudas de Emergencia; y el nuevo Fondo Europeo de Apoyo a la Paz.

Como señaló la Comisión³⁷ y corroboraron las opiniones de los socios durante la consulta pública abierta, la actual estructura de los instrumentos de financiación exterior es demasiado compleja. Integrar una serie de instrumentos en un gran instrumento daría la oportunidad de racionalizar sus sistemas de gestión y supervisión y, de este modo, reducir la carga administrativa para todas las partes interesadas. Un sistema de supervisión simplificado permitiría a las instituciones pertinentes tener una visión mejor y más completa del gasto exterior de la UE.

Un gran instrumento proporcionaría un enfoque más exhaustivo desde el punto de vista geográfico y temático, facilitando la aplicación de las diferentes políticas en una forma global,

³⁶ SWD (2018) 337.

³⁷ En particular, en el «Documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE» (junio de 2017) y en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo (febrero de 2018).

multisectorial y transregional. La UE facilitaría respuestas y sinergias coherentes, rompiendo los reductos temáticos y geográficos.

Se eliminarían los solapamientos, en particular entre el actual Instrumento de Colaboración y el Instrumento de Cooperación al Desarrollo, en relación con la cooperación innovadora con los países en vías de desarrollo más avanzados, y entre los programas geográficos y temáticos (es decir, los programas geográficos del Fondo Europeo de Desarrollo y los programas temáticos del Instrumento de Cooperación al Desarrollo).

El 25 de abril de 2018, el Comité de Control Reglamentario examinó la evaluación de impacto y emitió un dictamen favorable con reservas³⁸ en el entendimiento de que la evaluación debía ajustarse para integrar las recomendaciones del Comité sobre algunos aspectos. Por consiguiente, la evaluación se revisó para:

- proporcionar más información sobre la gobernanza del nuevo instrumento, incluida información sobre los procedimientos de toma de decisiones;
- aclarar varias cuestiones sobre la financiación, incluida la financiación de referencia, la compartimentación por regiones y ámbitos temáticos y la contribución clave de los Estados miembros al Fondo Europeo de Desarrollo; y
- explicar cómo funcionarían los futuros sistemas de control y evaluación.

El dictamen del Comité y las consiguientes modificaciones introducidas en la evaluación de impacto se describen con más detalle en el anexo 1 de la evaluación de impacto.

• **Simplificación**

Una prioridad para la Comisión en todo el marco financiero plurianual es simplificar su marco normativo.

Integrar una serie de instrumentos en un gran instrumento dará la oportunidad de racionalizar los sistemas de gestión y supervisión y, de este modo, reducir la carga administrativa para las instituciones de la UE y los Estados miembros. En lugar de centrarse en múltiple procesos de programación, los debates se centrarían más en los objetivos políticos y el compromiso con socios externos. Además, las acciones que reciban financiación acumulativa de diferentes programas de la Unión serán auditadas una sola vez, abarcando todos sus programas y sus respectivas normas aplicables.

Simplificación no significa menos control o rendición de cuentas. Se preservaría plenamente el equilibrio interinstitucional. Por el contrario, las competencias presupuestarias y de control del Parlamento Europeo se ampliarían con la incorporación al presupuesto de la UE de las actividades actualmente financiadas por el Fondo Europeo de Desarrollo.

En lo que respecta a la armonización de las normas, la incorporación de las disposiciones del Reglamento de ejecución común dotará al nuevo instrumento de un conjunto de principios coherente en todos sus elementos y hará más fácil su comprensión para los socios y agentes responsables de su aplicación.

• **Derechos fundamentales**

La UE se basa en un firme compromiso de fomentar y proteger los derechos fundamentales, los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho. No solo apoya activamente

³⁸ Placeholder

estos derechos y principios dentro de sus fronteras sino también en el marco de sus relaciones con terceros países.

El presente Reglamento sustituye al actual Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos y apoya las intervenciones en el ámbito de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia en terceros países. La propuesta también tiene por objeto apoyar a la sociedad civil como fuerza efectiva de reforma política y de defensa de los derechos humanos.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

En su Comunicación de 2 de mayo de 2018³⁹, la Comisión Europea propuso asignar 89 200 000 000 EUR (a precios corrientes) para el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional durante el período 2021-2027.

5. OTROS ELEMENTOS

- **Contribución del Reglamento propuesto al compromiso de la Unión en la lucha contra el cambio climático**

Dentro de los compromisos de la Unión contraídos con el Acuerdo de París, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, el presente Reglamento debe contribuir a integrar la lucha contra el cambio climático en las políticas de la Unión. La lucha contra el cambio climático es uno de los grandes desafíos a los que se enfrenta el mundo, en los que la necesidad de una actuación nacional e internacional resulta urgente. A este respecto, el objetivo de la Unión es destinar al menos el 25 % de su presupuesto a luchar contra el cambio climático. Para contribuir a este objetivo, se espera que las acciones en el marco de este Reglamento aporten el 25 % de su dotación financiera global a los objetivos climáticos.

- **Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación e información**

La Comisión hará un seguimiento periódico de sus acciones y analizará los progresos en la consecución de resultados. En consonancia con los apartados 22 y 23 del Acuerdo Interinstitucional de 13 de abril de 2016⁴⁰, en el que las tres instituciones confirmaron que las evaluaciones de la legislación y las políticas vigentes deben servir de base para la evaluación de impacto de otras opciones de actuación, la Comisión llevará a cabo una evaluación intermedia y una evaluación final. Las evaluaciones analizarán los efectos del Instrumento sobre el terreno sobre la base de indicadores pertinentes y un análisis de hasta qué punto el Instrumento puede considerarse pertinente, eficaz, eficiente, que aporta suficiente valor añadido de la UE y es coherente con otras políticas de la UE. Incluirán la experiencia adquirida a fin de detectar cualquier problema o potencial para mejorar aún más las acciones o sus resultados y contribuir a maximizar su impacto.

Las conclusiones de las evaluaciones, acompañadas de observaciones, se comunicarán al Parlamento Europeo y al Consejo.

³⁹ COM(2018) 321 de 2.5.2018.

⁴⁰ Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación de 13 de abril de 2016. DO L 123 de 12.5.2016, p. 1.

El seguimiento de los avances se hará sobre la base de indicadores en consonancia con los objetivos de la propuesta. A partir de 2022, la Comisión enviará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe anual sobre la consecución de los objetivos del presente Reglamento.

Las evaluaciones se efectuarán en tiempo oportuno a fin de que puedan tenerse en cuenta en el proceso de toma de decisiones. El Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional debe volver a evaluarse cuando se disponga de suficiente información sobre sus resultados.

- **Ámbito geográfico y participación de terceros países**

El Reglamento propuesto es de ámbito geográfico mundial. Por esta razón, diversos actores de los Estados miembros y de fuera de la Unión pueden tener acceso a sus fondos o convertirse en socios para implementarlos.

Por lo que se refiere a los beneficiarios de fuera de la Unión, pueden optar a la financiación de la Unión las entidades de los países y territorios en vías de desarrollo, que son los principales beneficiarios del presente Reglamento. Otros terceros países también pueden optar a esta financiación, si cumplen las condiciones establecidas en el artículo 24 de la presente propuesta, que son acordes con los compromisos internacionales de la Unión sobre la eficacia de la ayuda, especialmente la Recomendación de la OCDE sobre la desvinculación de la ayuda⁴¹ y el Foro de Alto Nivel de Nairobi de 2016. El artículo 24 dispone que, como norma general, las entidades de terceros países desarrollados solo podrán ser beneficiarios de fondos en virtud del presente Reglamento sobre la base de la reciprocidad de acceso a su propia asistencia al desarrollo, reconocida por una decisión de la Comisión. Los programas en pro de la estabilidad y la paz y los derechos humanos así como las acciones de respuesta rápida estarán abiertas a entidades de todos los países debido al interés de la Unión por tener la oferta más amplia posible habida cuenta del alcance mundial de las acciones, las difíciles circunstancias en las que se presta la ayuda y la necesidad de actuar rápidamente. También pueden acogerse a la financiación las organizaciones internacionales.

En cuanto a la elección de socios fuera de la Unión, la Comisión también puede decidir trabajar con organizaciones internacionales, países socios o entidades de otros terceros países en el marco de la gestión indirecta para la implementación de una acción específica, cuando responda a los intereses de la Unión y de los objetivos de dicha acción, y cumpla las normas y condiciones establecidas en el Reglamento Financiero. Esta elección necesitaría una Decisión de la Comisión. Por otra parte, los Estados miembros y terceros países pueden contribuir a la Garantía de Acción Exterior y, por tanto, sus entidades potencialmente pueden ser contrapartes elegibles para su implementación. En cuanto a los terceros países que no son partes contratantes del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, estas contribuciones requieren la aprobación previa de la Comisión. Las condiciones para dicha contribución deben plasmarse en un acuerdo entre la Comisión y el país tercero.

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

TÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES

⁴¹ Recomendación revisada del Comité de Ayuda al Desarrollo sobre la desvinculación de la ayuda oficial para el desarrollo a los países menos adelantados y a los países pobres muy endeudados de 12 de agosto de 2014 (DCD/DAC(2014)37/FINAL).

Objeto — Artículo 1: define el instrumento creado por el Reglamento, que es uno de los programas de acción exterior de la UE.

Definiciones — Artículo 2: define los términos básicos utilizados en el Reglamento.

Objetivos — Artículo 3: establece el objetivo general, aplicable a todos los pilares del instrumento, así como los objetivos específicos.

Ámbito de aplicación y estructura — Artículo 4: describe los diversos componentes del instrumento: geográfico, temático y de respuesta rápida. Establece el ámbito geográfico y material de cada componente y explica la relación entre los componentes.

El componente geográfico consta de programas geográficos de Vecindad Europea, África subsahariana, Asia y el Pacífico y el continente americano y el Caribe. Los países en el ámbito de la Vecindad se enumeran en el anexo I; la lista sirve de base para definir los países en las zonas adyacentes. Otros países están comprendidos en las zonas geográficas estándar. El ámbito de aplicación material de los programas geográficos, con las zonas de cooperación, figura en el anexo II.

El componente temático se centra en los desafíos mundiales, sobre todo a través de programas temáticos especializados sobre derechos humanos y democracia, organizaciones de la sociedad civil, la estabilidad y la paz, y desafíos mundiales, que abarcan temas como la salud, la educación y la formación, las mujeres y los niños, el trabajo digno y la protección social, la cultura, la migración, el medio ambiente y el cambio climático, la energía sostenible, el crecimiento sostenible e integrador, el sector privado y las autoridades locales. Estos programas son complementarios de los programas geográficos, con cobertura mundial. El ámbito de aplicación material de los programas temáticos, especialmente los ámbitos de intervención, figura en el anexo III.

El componente de respuesta rápida está dedicado a la creación de capacidad de respuesta rápida para la gestión de crisis, la prevención de conflictos y la consolidación de la paz; el refuerzo de la resiliencia y la vinculación entre las medidas humanitarias y de desarrollo; y las prioridades y necesidades en las acciones de política exterior. Este componente también tiene cobertura mundial. Los ámbitos de intervención se definen en el anexo IV. Dentro de este componente, no se necesita programación; su aplicación consiste en la adopción directa de medidas de ayuda excepcionales, planes de acción y medidas individuales.

Coherencia y complementariedad — Artículo 5: explica la relación entre este instrumento y otros instrumentos de acción exterior, junto con sus vínculos con los programas de la UE y la coherencia con los mismos.

Presupuesto — Artículo 6: se refiere a la dotación total para el instrumento, y ofrece un desglose detallado por zona geográfica, los programas temáticos y medidas de respuesta rápida. También hace referencia a la «reserva para nuevos retos y prioridades», que puede incrementar las cantidades contempladas en el artículo.

Marco político — Artículo 7: se refiere al marco político general para la aplicación del instrumento. Los acuerdos, estrategias, conclusiones, resoluciones y otros documentos similares existentes determinan la política que constituirá la base para la aplicación del instrumento.

Principios generales — Artículo 8: enumera los diferentes principios aplicables a la totalidad del instrumento, como la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, un enfoque basado en los derechos, la cooperación, el diálogo, la colaboración, la eficacia del desarrollo, la integración del cambio climático, la protección del medio ambiente y la igualdad de género. El artículo también subraya la necesidad de cooperar con los Estados miembros. Se incluye la obligación de informar y mantener intercambios periódicos con el Parlamento Europeo, que permitan a la Comisión y al Parlamento Europeo mantener con regularidad debates sobre la política y la aplicación del Instrumento.

Reforzamiento de las capacidades de los actores militares en apoyo del desarrollo y de la seguridad para el desarrollo

— Artículo 9: tiene por objeto distinguir entre las actividades relacionadas con la seguridad que pueden ser respaldadas por el presente Instrumento y las actividades que no pueden ser financiadas con cargo al presupuesto de la UE.

TÍTULO II - EJECUCIÓN DEL INSTRUMENTO

El título II agrupa los capítulos relativos a la ejecución del instrumento, lo que incluye la programación plurianual.

Capítulo I — Programación (artículos 10 a 15); expone las diversas disposiciones sobre la programación plurianual y, en particular, el planteamiento general, los principios específicos para los programas geográficos, el contenido de los documentos de programación tanto para los programas geográficos como temáticos, y el procedimiento para adoptarlos. El artículo 15 establece cómo funciona la reserva para nuevos retos y prioridades.

Capítulo II — Disposiciones específicas para la Vecindad (artículos 16 a 18); contiene normas específicas para el ámbito de la Vecindad, especialmente en lo que se refiere a los criterios de asignación, el enfoque basado en resultados y la cooperación transfronteriza.

Capítulo III — Planes de acción, medidas y métodos de ejecución (artículos 19 a 25); contiene disposiciones que completan el Reglamento Financiero, debido a la naturaleza específica de la acción exterior. El artículo 25 contiene las disposiciones necesarias para importar las flexibilidades que tenía el FED.

Capítulo IV — FEDS+, garantías presupuestarias y ayuda financiera a terceros países (artículos 26-30); fusiona y sustituye las disposiciones vigentes sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible, del mandato de préstamo en el exterior y del Fondo de Garantía relativo a las acciones exteriores.

Capítulo V — Seguimiento, presentación de informes y evaluación (artículos 31 a 32); contiene disposiciones sobre los indicadores y los marcos de resultados utilizados en el seguimiento y la evaluación de la acción exterior y sobre el informe anual de la Comisión y los informes de evaluación intermedia y de evaluación final.

TÍTULO III - DISPOSICIONES FINALES

El título III (artículos 33 a 41) se ajusta en gran medida a las disposiciones de los programas de políticas internas sobre cuestiones institucionales, información, comunicación y publicidad, derogación y entrada en vigor. Se incluye una excepción por lo que respecta a la visibilidad, una cláusula sobre el Servicio Europeo de Acción Exterior, y disposiciones sobre la participación de un país o territorio no cubierto por el Reglamento.

El artículo 34 de este título regula el ejercicio de la delegación de poderes con respecto a la tasa de provisión (delegación de poderes contenida en el artículo 26, apartado 3), los ámbitos de cooperación e intervención en los anexos II, III y IV (delegación de poderes contenida en el artículo 4, apartado 6), los ámbitos prioritarios de las operaciones del Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible + y su gobernanza en los anexos V y VI (delegación de poderes contenida en el artículo 27, apartado 9); los indicadores que figuran en el anexo VII y el establecimiento de un marco de seguimiento y evaluación (delegación de poderes contenida en el artículo 31, apartado 9).

Otra cuestión de fondo se refiere al procedimiento de comités: el artículo 35 crea el Comité de «Política de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional», de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 182/2011. Este Comité está encargado de emitir un dictamen sobre los documentos de programación plurianual y los programas de trabajo anuales (planes de acción y medidas).

La propuesta consta de los siete anexos siguientes:

- Anexo I — Lista de países y territorios del ámbito de la Vecindad
- Anexo II — Ámbitos de cooperación para los programas geográficos
- Anexo III — Ámbitos de intervención para los programas temáticos
- Anexo IV — Ámbitos de intervención para acciones de respuesta rápida
- Anexo V — Ámbitos prioritarios de las operaciones del Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible +
- Anexo VI — Gobernanza del Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible +
- Anexo VII — Lista de los principales indicadores de resultados

Propuesta de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y en particular sus artículos 209, 212, y 322, apartado 1,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Previa transmisión del proyecto de acto legislativo a los parlamentos nacionales,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo⁴²,

Visto el dictamen del Comité de las Regiones⁴³,

Visto el dictamen del Tribunal de Cuentas⁴⁴,

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario,

Considerando lo siguiente:

- (1) El objetivo general del Programa «Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional» (el «Instrumento») debe ser defender y promover los valores e intereses de la Unión en todo el mundo con el fin de perseguir los objetivos y principios de la acción exterior de la Unión, establecidos en el artículo 3, apartado 5, el artículo 8 y el artículo 21 del Tratado de la Unión Europea.
- (2) De conformidad con el artículo 21 del Tratado de la Unión Europea, la Unión perseguirá la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre estos y sus demás políticas, y tratará de lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales. La amplia gama de acciones que hace posible el presente Reglamento debe contribuir a los objetivos expuestos en dicho artículo del Tratado.
- (3) De conformidad con el artículo 8 del Tratado de la Unión Europea, la Unión desarrollará con los países vecinos relaciones preferentes, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación. El presente Reglamento debe contribuir a la consecución de ese objetivo.
- (4) El objetivo principal de la política de cooperación al desarrollo de la Unión, establecido en el artículo 208 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, es la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza. La política de cooperación al

⁴² DO C , p. .

⁴³ DO C , p. .

⁴⁴ Placeholder

desarrollo de la Unión también contribuye a los objetivos de la acción exterior de la Unión, en particular a apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza, como se establece en el artículo 21, apartado 2, letra d), del Tratado de la Unión Europea.

- (5) La Unión velará por la coherencia de las políticas de desarrollo como exige el artículo 208 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. La Unión debe tener en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo en las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo, lo que será un elemento crucial de la estrategia para lograr los objetivos de desarrollo sostenible definidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (la «Agenda 2030»), aprobada por las Naciones Unidas en septiembre de 2015⁴⁵. Garantizar la coherencia política para el desarrollo sostenible, integrada en la Agenda 2030, exige tener en cuenta la repercusión de todas las políticas en el desarrollo sostenible a todos los niveles: nacional, dentro de la Unión, en otros países y a escala mundial.
- (6) El presente Instrumento establece acciones en apoyo de esos objetivos y de las políticas de acción exterior y se basa en las acciones previamente subvencionadas en virtud del Reglamento (UE) n.º 233/2014⁴⁶; el Acuerdo interno del 11.º Fondo Europeo de Desarrollo (FED)⁴⁷ y el Reglamento de Ejecución⁴⁸; el Reglamento (UE) n.º 232/2014⁴⁹; el Reglamento (UE) n.º 230/2014⁵⁰; el Reglamento (UE) n.º 235/2014⁵¹; el Reglamento (UE) n.º 234/2014⁵²; el Reglamento (Euratom)

⁴⁵ «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», aprobada en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015 (A/RES/70/1).

⁴⁶ Reglamento (UE) n.º 233/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo para el período 2014-2020 (DO L 77 de 15.3.2014, p. 44).

⁴⁷ Acuerdo interno entre los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea, reunidos en el seno del Consejo, relativo a la financiación de la ayuda de la Unión Europea concedida con cargo al marco financiero plurianual para el período 2014-2020 de conformidad con el Acuerdo de Asociación ACP-CE y a la asignación de ayuda financiera a los países y territorios de ultramar a los que se aplica la parte cuarta del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO L 210 de 6.8.2013, p. 1).

⁴⁸ Reglamento (UE) 2015/322 del Consejo, de 2 de marzo de 2015, sobre la aplicación del 11.º Fondo Europeo de Desarrollo (DO L 58 de 3.3.2015, p. 1).

⁴⁹ Reglamento (UE) n.º 232/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un Instrumento Europeo de Vecindad (DO L 77 de 15.3.2014, p. 27).

⁵⁰ Reglamento (UE) n.º 230/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un instrumento en pro de la estabilidad y la paz (DO L 77 de 15.3.2014, p. 1).

⁵¹ Reglamento (UE) n.º 235/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un instrumento financiero para la democracia y los derechos humanos a escala mundial (DO L 77 de 15.3.2014, p. 85).

⁵² Reglamento (UE) n.º 234/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un Instrumento de Colaboración para la cooperación con terceros países (DO L 77 de 15.3.2014, p. 77).

n.º 237/2014⁵³; el Reglamento (UE) n.º 236/2014⁵⁴; la Decisión n.º 466/2014/UE; el Reglamento (CE, Euratom) n.º 480/2009⁵⁵ y el Reglamento (UE) 2017/1601⁵⁶.

- (7) El contexto global de actuación es la consecución de un orden mundial basado en normas en el que el multilateralismo sea su principio clave y las Naciones Unidas su eje. La Agenda 2030, junto con el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático⁵⁷ y la Agenda de Acción de Addis Abeba⁵⁸ son la respuesta de la comunidad internacional a los desafíos y tendencias mundiales en relación con el desarrollo sostenible. Con los Objetivos de Desarrollo Sostenible en como eje, la Agenda 2030 constituye un marco transformador para erradicar la pobreza y alcanzar el desarrollo sostenible a nivel mundial. Su alcance es universal, y establece un amplio marco compartido de actuación que se aplica a la Unión, a sus Estados miembros y a sus socios. La Agenda equilibra las dimensiones económica, social y medioambiental del desarrollo sostenible, reconociendo la interrelación esencial entre sus objetivos y metas. La Agenda 2030 pretende no dejar a nadie atrás. La aplicación de la Agenda 2030 estará estrechamente coordinada con otros compromisos internacionales de la Unión pertinentes. Las medidas adoptadas por el presente Reglamento deben prestar especial atención a la interrelación entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y a las acciones integradas que puedan generar otros beneficios paralelos y alcanzar múltiples objetivos de una manera coherente.
- (8) La aplicación del presente Reglamento debe guiarse por las cinco prioridades establecidas en la estrategia global de la Unión sobre Política Exterior y de Seguridad (la «Estrategia Global»)⁵⁹, presentada el 19 de junio de 2016, que representa la perspectiva de la Unión y el marco para una intervención exterior unida y responsable, en colaboración con otros, para defender sus valores e intereses. La Unión debe intensificar las colaboraciones, promover el diálogo político y las respuestas colectivas a los desafíos de naturaleza mundial. Su acción debe respaldar los intereses y valores de la Unión en todos sus aspectos, incluido el de preservar la paz, prevenir conflictos, reforzar la seguridad internacional, luchar contra las causas profundas de la migración irregular y ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano, apoyar la política comercial, la diplomacia económica y la cooperación económica, promover las soluciones y tecnologías digitales y fomentar la dimensión internacional de las políticas de la Unión. En la promoción de sus intereses, la Unión debe respetar y fomentar los principios del respeto de normas

⁵³ Reglamento (Euratom) n.º 237/2014 del Consejo, de 13 de diciembre de 2013, por el que se establece un Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear (DO L 77 de 15.3.2014, p. 109).

⁵⁴ Reglamento (UE) n.º 236/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establecen normas y procedimientos de ejecución comunes de los instrumentos de la Unión para la financiación de la acción exterior (DO L 77 de 15.3.2014, p. 95).

⁵⁵ Reglamento (CE, Euratom) n.º 480/2009 del Consejo, de 25 de mayo de 2009, por el que se crea un Fondo de Garantía relativo a las acciones exteriores (DO L 145 de 10.6.2009, p. 10).

⁵⁶ Reglamento (UE) 2017/1601 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de septiembre de 2017 por el que se establece el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS), la Garantía del FEDS y el Fondo de Garantía del FEDS.

⁵⁷ Firmada en Nueva York el 22 de abril de 2016.

⁵⁸ «Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo», adoptada el 16 de junio de 2015 y aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 27 de julio de 2015 (A/RES/69/313).

⁵⁹ «Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte – Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea», junio de 2016.

sociales y ambientales elevadas, el Estado de Derecho, el Derecho internacional y los derechos humanos.

- (9) El nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo («el Consenso»)⁶⁰, firmado el 7 de junio de 2017, establece el marco para un enfoque común en materia de cooperación para el desarrollo de la Unión y de sus Estados miembros para la aplicación de la Agenda 2030 y la Agenda de Acción de Addis Abeba. Erradicar la pobreza, combatir la discriminación y las desigualdades, no dejar a nadie atrás y reforzar la resiliencia son la esencia de la política de cooperación al desarrollo.
- (10) Para aplicar el nuevo marco internacional establecido por la Agenda 2030, la Estrategia Global y el Consenso, el presente Reglamento debe intentar aumentar la coherencia y garantizar la eficacia de la acción exterior de la Unión, concentrando sus esfuerzos a través de un instrumento racionalizado para mejorar la aplicación de las distintas políticas de acción exterior.
- (11) De conformidad con la Estrategia Global y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030) aprobado el 18 de marzo de 2015⁶¹, debe reconocerse la necesidad de pasar de la contención y la respuesta a las crisis a un planteamiento más estructural y a largo plazo que aborde de manera más efectiva las situaciones de fragilidad, las catástrofes naturales o causadas por el hombre y las crisis prolongadas. Hay que hacer más hincapié y se requieren planteamientos colectivos sobre la reducción de riesgos, la prevención, la atenuación y la preparación y hay que hacer más esfuerzos para reforzar la respuesta rápida y la recuperación duradera. Por tanto, el presente Reglamento debe contribuir a reforzar la resiliencia y a vincular la ayuda humanitaria y las acciones de desarrollo a través de acciones de respuesta rápida.
- (12) En consonancia con los compromisos internacionales de la Unión en materia de eficacia del desarrollo contraídos en Busán en 2011 y renovados en el Foro de Alto Nivel en Nairobi en 2016, y reiterados en el Consenso, la cooperación al desarrollo de la Unión debe aplicar los principios de eficacia del desarrollo, en concreto, la apropiación de las prioridades de desarrollo por los países en desarrollo, centrarse en conseguir resultados, crear colaboraciones para el desarrollo integradoras, así como la transparencia y la rendición de cuentas.
- (13) Con arreglo a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el presente Reglamento debe contribuir a reforzar el seguimiento y la presentación de informes, centrándose en los resultados, respecto de rendimientos, consecuencias y efectos en los países socios que se beneficien de la ayuda financiera exterior de la Unión. En particular, como se acordó en el Consenso, se prevé que las acciones en virtud del presente Reglamento aporten el 20 % de la ayuda oficial al desarrollo financiada en virtud del presente Reglamento a la inclusión social y el desarrollo humano, incluida la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.
- (14) Cuando sea posible y proceda, los resultados de la acción exterior de la Unión deben ser objeto de un seguimiento y una evaluación sobre la base de indicadores

⁶⁰ «Nuevo Consenso Europeo en materia de Desarrollo: ‘Nuestro Mundo, nuestra Dignidad, nuestro Futuro’», Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, 8 de junio de 2017.

⁶¹ «Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres», adoptado el 18 de marzo de 2015 y aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 3 de junio de 2015 (A/RES/69/283).

predefinidos, transparentes, específicos para cada país y mensurables, adaptados a las especificidades y objetivos del Instrumento y, preferiblemente, sobre la base del marco de resultados del país socio.

- (15) El presente Reglamento debe contribuir al objetivo colectivo de la Unión de destinar el 0,7 % de su renta nacional bruta a la ayuda oficial al desarrollo en el plazo previsto por la Agenda 2030. A este respecto, al menos el 92 % de la financiación con arreglo al presente Reglamento debe contribuir a acciones diseñadas de tal forma que cumplan los criterios de la ayuda oficial al desarrollo establecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- (16) Con el fin de garantizar que se aporten los recursos allí donde sean más necesarios, en especial a los países menos adelantados y los países en situación de vulnerabilidad y conflicto, el presente Reglamento debe contribuir al objetivo colectivo de destinar el 0,20 % de la renta nacional bruta de la Unión a los países menos adelantados en el plazo previsto por la Agenda 2030.
- (17) El presente Reglamento debe reflejar la necesidad de centrarse en prioridades estratégicas, tanto desde el punto de vista geográfico (la Vecindad Europea y África, así como países frágiles y muy necesitados), pero también desde el punto de vista temático: seguridad, migración, cambio climático y derechos humanos.
- (18) El presente Reglamento debe apoyar la aplicación de la política europea de vecindad, revisada en 2015, y la aplicación de marcos de cooperación regional, como la cooperación transfronteriza y los aspectos exteriores de las correspondientes estrategias y políticas macrorregionales y de las cuencas marítimas. Dichas iniciativas constituyen marcos políticos para la intensificación de las relaciones con los países socios y entre estos, con arreglo a los principios de responsabilidad mutua, apropiación y responsabilidad compartidas.
- (19) La política europea de vecindad (PEV), revisada en 2015⁶², tiene como objetivo la estabilización de los países vecinos y reforzar la resiliencia, en particular, promoviendo el desarrollo económico, como principales prioridades políticas de la Unión. Para alcanzar su objetivo, la política europea de vecindad revisada se ha centrado en cuatro áreas prioritarias: la buena gobernanza, la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos, haciendo especial hincapié en una mayor cooperación con la sociedad civil; el desarrollo económico; la seguridad; la migración y la movilidad, incluida la lucha contra las causas profundas de la migración irregular y los desplazamientos forzados. La diferenciación y una mayor asunción común son el sello distintivo de la política europea de vecindad, que reconoce diferentes niveles de compromiso y refleja los intereses de cada país sobre la naturaleza y el enfoque de su colaboración con la Unión.
- (20) El presente Reglamento debe apoyar la puesta en práctica de la modernización del Acuerdo de Asociación con países del grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (países ACP) y permitir que la UE y sus socios ACP sigan desarrollando alianzas fuertes sobre los principales retos mundiales. En particular, el presente Reglamento debe apoyar la continuación de la cooperación establecida entre la Unión y la Unión Africana, en consonancia con la Estrategia Conjunta UE-África y sobre la

⁶² Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Revisión de la Política Europea de Vecindad», 18 de noviembre de 2015.

base del futuro acuerdo entre la UE y los países ACP después de 2020, incluso mediante un enfoque continental para África.

- (21) La Unión debe tratar de hacer el uso más eficiente posible de los recursos disponibles para optimizar el impacto de su acción exterior. Esto debe lograrse a través de la coherencia y la complementariedad entre los instrumentos de financiación exterior de la Unión, especialmente el Instrumento de Preadhesión III⁶³, el Instrumento de Ayuda Humanitaria⁶⁴, la Decisión relativa a los países y territorios de ultramar⁶⁵, el Instrumento Europeo de Seguridad Nuclear que complementa el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional sobre la base del Tratado Euratom⁶⁶, la política exterior y de seguridad común y el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz propuesto recientemente⁶⁷, que se financia al margen del presupuesto de la UE, así como de la creación de sinergias con otras políticas y programas de la Unión. Esto incluye la coherencia y complementariedad con la ayuda macrofinanciera, si procede. Para maximizar el impacto de intervenciones combinadas con el fin de lograr un objetivo común, el presente Reglamento debe permitir la combinación de financiación con otros programas de la Unión, siempre y cuando las contribuciones no cubran los mismos costes.
- (22) La financiación a partir del presente Reglamento debe utilizarse para financiar acciones en virtud de la dimensión internacional de Erasmus, cuya ejecución debe realizarse con arreglo al Reglamento Erasmus⁶⁸.
- (23) El planteamiento principal para las acciones financiadas en el marco del presente Reglamento debe realizarse a través de programas geográficos, con el fin de maximizar la incidencia de la ayuda de la Unión y acercar la acción de la Unión a poblaciones y países socios. Este planteamiento general debe complementarse con programas temáticos y acciones de respuesta rápida, cuando proceda.
- (24) De conformidad con el Consenso, la Unión y sus Estados miembros deben mejorar la programación conjunta con el fin de aumentar su impacto colectivo agrupando recursos y capacidades. La programación conjunta debe basarse en la implicación, la apropiación y la responsabilización de los países socios. La Unión y sus Estados miembros deben tratar de ayudar a los países socios mediante la ejecución conjunta cuando proceda.
- (25) Aunque la democracia y los derechos humanos, incluida la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, deben reflejarse en toda la aplicación del presente

⁶³ COM (2018) 465 final Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP III).

⁶⁴ Reglamento (CE) n.º 1257/96 del Consejo, de 20 de junio de 1996, sobre la ayuda humanitaria (DO L 163 de 2.7.1996, p. 1).

⁶⁵ COM(2018) 461 final Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la asociación de los países y territorios de ultramar con la Unión Europea, incluidas las relaciones entre la Unión Europea, por una parte, y Groenlandia y el Reino de Dinamarca, por otra («Decisión de Asociación Ultramar»).

⁶⁶ COM(2018) 462 final Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un Instrumento Europeo de Seguridad Nuclear que complementa el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional sobre la base del Tratado Euratom.

⁶⁷ C(2018) 3800 final Propuesta de la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Consejo de una Decisión del Consejo por la que se establece un Fondo Europeo de Apoyo a la Paz.

⁶⁸ COM (2018) 367 final Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece Erasmus, el programa de la Unión para la educación, la formación, la juventud y el deporte y se deroga el Reglamento (UE) n.º 1288/2013.

Reglamento, la ayuda de la Unión en el marco de los programas temáticos para los derechos humanos y la democracia y las organizaciones de la sociedad civil tendrán un papel complementario y adicional específico en virtud de su naturaleza global y su independencia de acción frente a los gobiernos y autoridades públicas de los terceros países en cuestión.

- (26) Las organizaciones de la sociedad civil deben englobar una amplia gama de actores con cometidos y mandatos diferentes que incluyen todas las no estatales, sin ánimo de lucro, no partidistas y no violentas, a través de las cuales las personas se organizan para alcanzar objetivos e ideales comunes, ya sean políticos, culturales, sociales o económicos. Las organizaciones de la sociedad civil operan desde el nivel local hasta el nacional, regional e internacional, e incluyen tanto organizaciones urbanas como rurales, formales e informales.
- (27) El presente Reglamento establece una dotación financiera para este Instrumento, que debe constituir el importe de referencia privilegiado para el Parlamento Europeo y el Consejo durante el procedimiento presupuestario anual, a tenor del apartado 17 del Acuerdo Interinstitucional de 2 de diciembre de 2013 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera⁶⁹.
- (28) Dada la importancia de la lucha contra el cambio climático en consonancia con los compromisos de la Unión para aplicar el Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, el presente Reglamento debe contribuir a integrar la lucha contra el cambio climático en las políticas de la Unión y a la consecución de un objetivo global de que un 25 % de los gastos del presupuesto de la Unión apoyen los objetivos de la lucha contra el cambio climático. Se espera que las acciones en el marco de este Reglamento contribuyan con el 25 % de su dotación financiera global a los objetivos climáticos. Durante la aplicación del presente Reglamento se identificarán acciones relevantes, y la contribución general del presente Reglamento debe formar parte de los procesos de evaluación y revisión pertinentes.
- (29) Es esencial intensificar aún más la cooperación sobre migración con los países socios, cosechando los beneficios de la migración regular bien gestionada y abordando efectivamente la migración irregular. Tal cooperación debe contribuir a garantizar el acceso a la protección internacional, abordando las causas profundas de la migración irregular, mejorando la gestión de fronteras y prosiguiendo el esfuerzo en la lucha contra la migración irregular, la trata de seres humanos y el tráfico ilícito de migrantes, y trabajando en el retorno, la readmisión y la reintegración cuando proceda, sobre la base de la responsabilidad mutua y el pleno respeto de las obligaciones humanitarias y en materia de derechos humanos. Por consiguiente, la cooperación efectiva de terceros países con la Unión en este ámbito debe ser un elemento integrante de los principios generales del presente Reglamento. Es importante una mayor coherencia entre las políticas migratorias y de cooperación al desarrollo para garantizar que la asistencial al desarrollo apoye a los países socios para gestionar la migración de manera más efectiva. El presente Reglamento debe contribuir a un enfoque coordinado, global y estructurado de la migración, que maximice las sinergias y aplique el necesario efecto de palanca.
- (30) El presente Reglamento debe permitir a la Unión responder a los retos, las necesidades y las posibilidades relativas a la migración, en complementariedad con la política

⁶⁹ DO C 373 de 20.12.2013, p. 1.

migratoria de la Unión. Para contribuir a ello, y sin perjuicio de circunstancias imprevistas, se espera que el 10 % de su dotación financiera se dedique a atajar las causas profundas de la migración irregular y los desplazamientos forzados y a apoyar la gestión de la migración y la gobernanza, incluida la protección de los derechos de los refugiados y los migrantes dentro de los objetivos del presente Reglamento.

- (31) Deben aplicarse al presente Reglamento las normas financieras horizontales adoptadas por el Parlamento Europeo y el Consejo sobre la base del artículo 322 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Estas normas están establecidas en el Reglamento Financiero y determinan, en particular, el procedimiento para establecer y aplicar el presupuesto mediante subvenciones, contratos públicos, premios, ejecución indirecta, ayuda financiera, apoyo presupuestario, fondos fiduciarios, instrumentos financieros y garantías presupuestarias, y prevé los controles sobre la responsabilidad de los actores financieros. Las normas adoptadas sobre la base del artículo 322 del TFUE se refieren también a la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas por lo que respecta al Estado de Derecho en los Estados miembros o en terceros países, puesto que el respeto del Estado de Derecho es esencial para una buena gestión financiera y una financiación efectiva de la UE.
- (32) Los tipos de financiación y los métodos de ejecución con arreglo al presente Reglamento deben elegirse con arreglo a su capacidad para cumplir los objetivos específicos de las acciones y para lograr resultados, teniendo en cuenta, en particular, los costes de los controles, la carga administrativa y los riesgos probables de incumplimiento. Esto debe tener también en cuenta la utilización de cantidades a tanto alzado, tipos fijos y costes unitarios, así como la financiación no vinculada a los costes a que se refiere el artículo 125, apartado 1, del Reglamento Financiero.
- (33) El nuevo Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible Plus («FEDS+»), sobre la base de su exitoso predecesor, el FEDS⁷⁰, debe constituir un dispositivo financiero integrado que aporte capacidad financiera en forma de subvenciones, garantías presupuestarias e instrumentos financieros en todo el mundo. El FEDS+ debe apoyar el Plan de Inversiones Exteriores y combinar operaciones de financiación mixta y garantías presupuestarias cubiertas por la Garantía de Acción Exterior, incluidas las garantías que cubren los riesgos soberanos asociados con operaciones de préstamo, anteriormente realizadas en virtud del mandato de préstamo en el exterior del Banco Europeo de Inversiones. Habida cuenta de su papel en virtud de los Tratados y su experiencia en las últimas décadas a la hora de apoyar las políticas de la Unión, el Banco Europeo de Inversiones debe seguir siendo un socio natural de la Comisión en la ejecución de las operaciones de garantía en virtud de la Garantía de Acción Exterior.
- (34) El FEDS+ debe procurar apoyar las inversiones como medio de contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, fomentando el desarrollo económico y social sostenible e incluyente y promoviendo la resiliencia en los países socios, prestando especial atención a la erradicación de la pobreza, el crecimiento sostenible e integrador, la creación de puestos de trabajo dignos, las oportunidades económicas, competencias e iniciativa empresarial, los sectores socioeconómicos, las empresas pequeñas y medianas y las microempresas así como a atajar las causas profundas socioeconómicas específicas de la migración irregular, de conformidad con

⁷⁰ Reglamento (UE) 2017/1601 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de septiembre de 2017 por el que se establece el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS), la Garantía del FEDS y el Fondo de Garantía del FEDS.

los documentos indicativos de programación pertinentes. Debe prestarse especial atención a los países considerados vulnerables o afectados por conflictos, los países menos avanzados y los países pobres muy endeudados.

- (35) El FEDS+ debe maximizar la adicionalidad de la financiación, abordar las deficiencias del mercado y las situaciones de inversión insuficiente, proporcionar productos innovadores y atraer fondos del sector privado. La participación del sector privado en la cooperación de la Unión con países socios a través del FEDS+ debe producir un impacto mensurable adicional en el desarrollo, sin distorsionar el mercado, y debe ser eficaz en términos de costes, sobre la base de la responsabilidad mutua y del reparto de riesgos y costes. El FEDS+ debe operar como «ventanilla única» para recibir las propuestas de financiación de las entidades financieras y de los inversores públicos o privados y proporcionar una amplia gama de apoyo financiero a las inversiones elegibles.
- (36) Debe establecerse una Garantía de Acción Exterior sobre la base de la Garantía del FEDS y del Fondo de Garantía relativo a las acciones exteriores. La Garantía de Acción Exterior debe apoyar las operaciones FEDS+ cubiertas por garantías presupuestarias, la ayuda macrofinanciera y los préstamos a terceros países en virtud de la Decisión 77/270/Euratom del Consejo⁷¹. Estas operaciones deben estar respaldadas por créditos con arreglo al presente Reglamento, junto con los regulados por el Reglamento (UE) n.º.../... (IAP III) y el Reglamento (UE) n.º.../... (EINS), que también deben cubrir la provisión y las responsabilidades derivadas de los préstamos de asistencia macrofinanciera y los préstamos a terceros países a que se refiere el artículo 10, apartado 2, del Reglamento EINS, respectivamente. Al financiar operaciones FEDS + debe darse prioridad a aquellas que tengan un fuerte impacto en la creación de empleo y cuya relación coste-beneficio mejore la sostenibilidad de las inversiones. Las operaciones respaldadas con la Garantía de Acción Exterior deben ir acompañadas de una exhaustiva evaluación *ex ante* de los aspectos medioambientales, financieros y sociales, según convenga y en consonancia con los requisitos de «Legislar mejor». La Garantía de Acción Exterior no debe utilizarse para prestar servicios públicos esenciales, que sigue siendo una responsabilidad gubernamental.
- (37) Para aportar flexibilidad, aumentar su atractivo para el sector privado y maximizar el impacto de las inversiones, debe preverse una excepción a las reglas relativas a los métodos de ejecución del presupuesto de la Unión, establecidas en el Reglamento Financiero, por lo que se refiere a las contrapartes elegibles. Las contrapartes elegibles pueden también ser organismos de Derecho privado a los que no se les haya encargado la aplicación de una colaboración público-privada, así como organismos sujetos al Derecho privado de un país socio.
- (38) Con objeto de aumentar el impacto de la Garantía de Acción Exterior, los Estados miembros y las partes contratantes del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo deben poder proporcionar contribuciones en forma de garantía o efectivo. La contribución en forma de garantía no debe superar el 50 % del importe de las operaciones garantizadas por la Unión. No debe constituirse una provisión para las obligaciones financieras derivadas de dicha garantía y la reserva de liquidez debe aportarla el fondo de provisión común.

⁷¹ Decisión 77/270/EURATOM del Consejo, de 29 de marzo de 1977, por la que se faculta a la Comisión para contratar empréstitos Euratom con vistas a contribuir a la financiación de las centrales nucleoelectricas (DO L 88 de 6.4.1977, p. 9).

- (39) Las acciones exteriores a menudo se ejecutan en un entorno muy volátil que requiere una adaptación rápida y continua a la evolución de las necesidades de los socios de la Unión y a los retos globales en cuanto a derechos humanos, democracia y buena gobernanza, seguridad y estabilidad, cambio climático y medio ambiente, los océanos y la crisis de la migración y sus causas profundas. Conciliar el principio de previsibilidad y la necesidad de reaccionar rápidamente ante nuevas necesidades en consecuencia conlleva adaptar la ejecución financiera de los programas. Para aumentar la capacidad de la UE de responder a necesidades imprevistas, sobre la base de la fructífera experiencia del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), debe dejarse un importe sin asignar como reserva para nuevos retos y prioridades. Dicha reserva debe movilizarse de conformidad con los procedimientos establecidos en el presente Reglamento.
- (40) Por tanto, respetando el principio de que el presupuesto de la Unión se fija anualmente, el presente Reglamento debe mantener la posibilidad de aplicar los mecanismos de flexibilidad ya autorizados por el Reglamento Financiero para otras políticas, a saber, prórrogas y nuevos compromisos de los fondos, para garantizar el uso eficiente de los fondos de la Unión, tanto para los ciudadanos de la Unión como para los países socios, maximizando de este modo los fondos de la Unión disponibles para las intervenciones exteriores de la Unión.
- (41) En virtud del artículo 83 de la Decisión .../... del Consejo (PTU), las personas y entidades establecidas en los países y territorios de ultramar pueden optar a la financiación en virtud del presente Reglamento, conforme a sus normas y objetivos y a los posibles acuerdos aplicables al Estado miembro del que dependa el país o territorio de ultramar de que se trate. Por otra parte, debe alentarse la cooperación entre los países socios y los países y territorios de ultramar, así como con las regiones ultraperiféricas de la Unión en virtud del artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en ámbitos de interés común.
- (42) Con objeto de reforzar el protagonismo de los países socios en sus procesos de desarrollo y la sostenibilidad de la ayuda exterior, la Unión debe favorecer, si procede, el recurso a las instituciones, los sistemas y los procedimientos propios de los países socios en todos los aspectos relacionados con el ciclo del proyecto de cooperación.
- (43) Los planes de acción anuales o plurianuales y las medidas a que se refiere el artículo 19 constituyen programas de trabajo de conformidad con el Reglamento Financiero. Los planes de acción anuales o plurianuales consisten en un conjunto de medidas, agrupadas en un mismo documento.
- (44) De conformidad con el Reglamento Financiero, el Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo⁷², el Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo⁷³, el Reglamento (Euratom, CE) n.º 2185/96 del Consejo⁷⁴ y

⁷² Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de septiembre de 2013, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (Euratom) n.º 1074/1999 del Consejo (DO L 248 de 18.9.2013, p. 1).

⁷³ Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO L 312 de 23.12.1995, p. 1).

⁷⁴ Reglamento (Euratom, CE) n.º 2185/96 del Consejo, de 11 de noviembre de 1996, relativo a los controles y verificaciones in situ que realiza la Comisión para la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas contra los fraudes e irregularidades (DO L 292 de 15.11.1996, p. 2).

el Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo⁷⁵, los intereses financieros de la Unión deben protegerse con medidas efectivas y proporcionadas, incluidas la prevención, detección, corrección e investigación de irregularidades, incluido el fraude, la recuperación de los fondos perdidos, indebidamente pagados o mal utilizados y, en su caso, la imposición de sanciones administrativas. En particular, de conformidad con el Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 y el Reglamento (Euratom, CE) n.º 2185/96, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) puede llevar a cabo investigaciones administrativas, incluidos controles y verificaciones in situ, con el fin de establecer la posible existencia de fraude, corrupción o cualquier otra actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses financieros de la Unión. De conformidad con el Reglamento (UE) 2017/1939, la Fiscalía Europea puede investigar y perseguir el fraude y otros delitos que afecten a los intereses financieros de la Unión, tal como establece la Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo⁷⁶. De conformidad con el Reglamento Financiero, toda persona o entidad que reciba fondos de la Unión debe cooperar plenamente en la protección de los intereses financieros de esta y conceder los derechos y el acceso necesarios a la Comisión, la OLAF y el Tribunal de Cuentas Europeo y garantizar que las terceras partes implicadas en la ejecución de los fondos de la Unión concedan derechos equivalentes; por esta razón, los acuerdos con terceros países y territorios y con organizaciones internacionales, así como cualquier contrato o acuerdo resultante de la aplicación del presente Reglamento deben contener disposiciones que faculten expresamente a la Comisión, al Tribunal de Cuentas y a la OLAF para llevar a cabo estas auditorías, controles y verificaciones in situ, con arreglo a sus respectivas competencias y garantizar que todas las terceras partes implicadas en la ejecución de los fondos de la Unión concedan derechos equivalentes.

- (45) A fin de garantizar condiciones uniformes de ejecución de las disposiciones correspondientes del presente Reglamento, deben conferirse a la Comisión competencias de ejecución. Dichas competencias deben ejercerse de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo⁷⁷.
- (46) A fin de completar o modificar elementos no esenciales del presente Reglamento, deben delegarse en la Comisión los poderes para adoptar actos delegados de conformidad con el artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea por lo que respecta a las tasas de provisión establecidas en el artículo 26, apartado 3, los ámbitos de cooperación e intervención enumerados en los anexos II, III y IV, los ámbitos prioritarios de las operaciones FEDS + enumeradas en el anexo V, la gobernanza del FEDS + que figura en el anexo VI, para revisar o completar los indicadores que figuran en el anexo VII cuando se considere necesario y para suplementar el presente Reglamento con disposiciones sobre el establecimiento de un marco de seguimiento y evaluación.

⁷⁵ DO L 283 de 31.10.2017, p. 1.

⁷⁶ Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal (DO L 198 de 28.7.2017, p. 29).

⁷⁷ Reglamento (UE) n.º 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión (DO L 55 de 28.2.2011, p. 13).

- (47) Con arreglo a lo dispuesto en los apartados 22 y 23 del Acuerdo Interinstitucional sobre la mejora de la legislación de 13 de abril de 2016⁷⁸, resulta necesario evaluar este programa sobre la base de la información recogida mediante requisitos específicos de seguimiento, evitando al mismo tiempo un exceso de regulación y de cargas administrativas, en particular para los Estados miembros. Cuando proceda, esos requisitos podrán incluir indicadores mensurables que sirvan como base para evaluar los efectos del programa en la práctica. Reviste especial importancia que la Comisión lleve a cabo las consultas oportunas durante la fase preparatoria, en particular con expertos, y que esas consultas se realicen de conformidad con los principios establecidos en el Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación de 13 de abril de 2016. En particular, a fin de garantizar una participación equitativa en la preparación de los actos delegados, el Parlamento Europeo y el Consejo reciben toda la documentación al mismo tiempo que los expertos de los Estados miembros, y sus expertos tienen acceso sistemáticamente a las reuniones de los grupos de expertos de la Comisión que se ocupen de la preparación de actos delegados.
- (48) Las referencias a los instrumentos de la Unión contemplados en el artículo 9 de la Decisión 2010/427/UE del Consejo⁷⁹, que se sustituye por el presente Reglamento, deben entenderse como referencias al presente Reglamento y la Comisión garantizará que el presente Reglamento se aplique de conformidad con el papel del SEAE previsto en dicha Decisión.
- (49) Las acciones previstas conforme a lo dispuesto a continuación deben atenerse estrictamente a las condiciones y los procedimientos establecidos por las medidas restrictivas de la Unión,

HAN ADOPTADO EL PRESENTE REGLAMENTO:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1

Objeto

El presente Reglamento establece el Programa «Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional» (el «Instrumento»).

El presente Reglamento expone los objetivos del Instrumento, el presupuesto para el período 2021-2027, las formas de financiación de la Unión y las normas para la concesión de dicha financiación.

También crea el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible Plus («FEDS+») y una Garantía de Acción Exterior.

⁷⁸ Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación de 13 de abril de 2016. DO L 123 de 12.5.2016, p. 1.

⁷⁹ Decisión 2010/427/UE del Consejo, de 26 de julio de 2010, por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (DO L 201 de 3.8.2010, p. 30).

Artículo 2

Definiciones

A los efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

- 1) «programa nacional»: todo programa indicativo que abarque un país;
- 2) «programa plurinacional»: todo programa indicativo que abarque más de un país;
- 3) «cooperación transfronteriza»: la cooperación entre uno o más Estados miembros y uno o más terceros países y territorios a lo largo de las fronteras exteriores de la Unión;
- 4) «programa regional»: todo programa indicativo multipaíses que abarque más de un país tercero dentro de la misma zona geográfica, como se establece en el artículo 4, apartado 2;
- 5) «programa transregional»: todo programa indicativo multipaíses que abarque más de un país tercero de distintas zonas, como se establece en el artículo 4, apartado 2, del presente Reglamento;
- 6) «entidad jurídica»: toda persona física o jurídica constituida y reconocida como tal en virtud del Derecho nacional, el Derecho de la Unión o el Derecho internacional, dotada de personalidad jurídica y que, actuando en nombre propio, pueda ejercer derechos y estar sujeta a obligaciones, o toda entidad que carezca de personalidad jurídica de conformidad con lo dispuesto en el artículo 197, apartado 2, letra c), del Reglamento Financiero;
- 7) «área de inversión»: ámbito en el que se circunscribe el apoyo prestado por la Garantía del FEDS+ a carteras de inversiones en regiones, países o sectores específicos;
- 8) «contribuyente»: todo Estado miembro, institución financiera internacional o institución pública de un Estado miembro, organismo público u otras entidades que contribuyan al fondo de provisión común mediante efectivo o mediante garantías.

Artículo 3

Objetivos

1. El objetivo general del presente Reglamento es defender y promover los intereses y valores de la Unión en todo el mundo para perseguir los objetivos y principios de la acción exterior de la Unión, establecidos en el artículo 3, apartado 5, el artículo 8 y el artículo 21 del Tratado de la Unión Europea.
2. De conformidad con lo dispuesto en el apartado 1, los objetivos específicos del presente Reglamento son los siguientes:
 - a) apoyar y favorecer el diálogo y la cooperación con los terceros países y regiones de la Vecindad, África subsahariana, Asia y el Pacífico y el continente americano y el Caribe;
 - b) a nivel mundial, consolidar y respaldar la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos, apoyar a las organizaciones de la sociedad civil, aumentar la estabilidad y la paz y abordar otros retos mundiales, incluidas la migración y la movilidad;

- c) reaccionar con rapidez ante: situaciones de crisis, inestabilidad y conflicto; los retos de la resiliencia y la vinculación entre las medidas de ayuda humanitaria y de desarrollo; y las prioridades y necesidades de la política exterior.

La consecución de estos objetivos se medirá mediante los indicadores pertinentes a que se refiere el artículo 31.

- 3. Al menos el 92 % del gasto efectuado con arreglo al presente Reglamento cumplirá los criterios de la ayuda oficial al desarrollo establecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Artículo 4

Ámbito de aplicación y estructura

- 1. La financiación de la Unión en virtud del presente Reglamento se ejecutará a través de:
 - a) programas geográficos,
 - b) programas temáticos;
 - c) acciones de respuesta rápida.
- 2. Los programas geográficos englobarán la cooperación nacional y multinacional en los siguientes ámbitos:
 - a) Vecindad;
 - b) África subsahariana;
 - c) Asia y el Pacífico;
 - d) el continente americano y el Caribe.

Los programas geográficos podrán referirse a todos los terceros países, excepto los países candidatos y posibles candidatos según se definen en el Reglamento (UE) n.º .../...⁸⁰ (IPA) y los países y territorios de ultramar según se definen en la Decisión .../... (UE) del Consejo.

Los programas geográficos en el ámbito de la Vecindad podrán abarcar cualquier país mencionado en el anexo I.

Con el fin de alcanzar los objetivos establecidos en el artículo 3, los programas geográficos se basarán en los ámbitos de cooperación enumerados en el anexo II.

- 3. Los programas temáticos englobarán acciones relacionadas con la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible a escala mundial, en los ámbitos siguientes:
 - a) derechos humanos y democracia;
 - b) organizaciones de la sociedad civil;
 - c) la estabilidad y la paz;
 - d) desafíos mundiales.

⁸⁰ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Instrumento de Ayuda Preadhesión (DOL).

Los programas temáticos podrán cubrir todos los terceros países, así como los países y territorios de ultramar según se definen en la Decisión del Consejo.../... (UE).

Con el fin de alcanzar los objetivos establecidos en el artículo 3, los programas temáticos se basarán en los ámbitos de intervención enumerados en el anexo III.

4. Las acciones de respuesta rápida permitirán la intervención temprana para:
 - a) contribuir a la estabilidad y la prevención de conflictos en situaciones de emergencia, crisis emergentes, crisis y postcrisis;
 - b) contribuir a reforzar la resiliencia de los Estados, las sociedades, los colectivos y las personas y a vincular la ayuda humanitaria y la acción para el desarrollo;
 - c) abordar las prioridades y necesidades de la política exterior.

Las acciones de respuesta rápida podrán cubrir todos los terceros países, así como los países y territorios de ultramar según se definen en la Decisión del Consejo.../... (UE).

Con el fin de alcanzar los objetivos establecidos en el artículo 3, las acciones de respuesta rápida se basarán en los ámbitos de intervención enumerados en el anexo IV.

5. Las acciones en virtud del presente Reglamento se ejecutarán principalmente mediante programas geográficos.

Las acciones ejecutadas mediante programas temáticos serán complementarias de las acciones financiadas en virtud de los programas geográficos y apoyarán las iniciativas mundiales y transregionales para lograr los objetivos acordados internacionalmente, en particular los objetivos de desarrollo sostenible, proteger los bienes públicos mundiales o hacer frente a los retos mundiales. También podrán emprenderse acciones mediante programas temáticos cuando no exista un programa geográfico o cuando este haya sido suspendido o no exista acuerdo sobre la acción con el país socio de que se trate, o cuando la acción no pueda abordarse adecuadamente a través de los programas geográficos.

Las acciones de respuesta rápida serán complementarias a los programas geográficos y temáticos. Estas acciones se diseñarán y aplicarán de manera que permitan, cuando proceda, su continuidad en el marco de programas geográficos o temáticos.

6. Se facultará a la Comisión para adoptar actos delegados con arreglo al artículo 34 para complementar o modificar los anexos II, III y IV.

Artículo 5

Coherencia y complementariedad

1. En la aplicación del presente Reglamento, se garantizará la coherencia, las sinergias y la complementariedad con otros ámbitos de la acción exterior de la Unión, con otras políticas y programas de la Unión pertinentes, así como la coherencia de las políticas en favor del desarrollo.
2. Las acciones pertenecientes al ámbito de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1257/96 del Consejo no serán financiadas en virtud del presente Reglamento.
3. Cuando proceda, otros programas de la Unión podrán contribuir a las acciones establecidas en virtud del presente Reglamento, a condición de que las contribuciones no cubran los mismos costes. El presente Reglamento también podrá

contribuir a las medidas establecidas en el marco de otros programas de la Unión, a condición de que las contribuciones no cubran los mismos costes. En esos casos, el programa de trabajo que abarca estas acciones determinará el conjunto de reglas aplicables.

Artículo 6 **Presupuesto**

1. La dotación financiera para la ejecución del presente Reglamento durante el período 2021-2027 será de 89 200 millones EUR a precios corrientes.
2. La dotación financiera mencionada en el apartado 1 estará compuesta por:
 - a) 68 000 millones EUR para programas geográficos:
 - Vecindad: 22 000 millones EUR como mínimo,
 - África Subsahariana: 32 000 millones EUR como mínimo,
 - Asia y el Pacífico: 10 000 millones EUR,
 - el continente americano y el Caribe: 4 000 millones EUR,
 - b) 7 000 millones EUR para programas temáticos:
 - Derechos humanos y democracia: 1 500 millones EUR,
 - Organizaciones de la sociedad civil: 1 500 millones EUR,
 - La estabilidad y la paz: 1 000 millones EUR,
 - Retos mundiales: 3 000 millones EUR,
 - c) 4 000 millones EUR para acciones de respuesta rápida.
3. La reserva para nuevos retos y prioridades por un importe de 10 200 millones EUR incrementará los importes a que se refiere el apartado 2, de conformidad con el artículo 15.
4. La dotación financiera a que se refiere el apartado 2, letra a), corresponderá al menos al 75 % de la dotación financiera a que se refiere el apartado 1.

Artículo 7 **Marco político**

Los acuerdos de asociación, los acuerdos de colaboración y cooperación, los acuerdos multilaterales y otros acuerdos que establezcan una relación jurídicamente vinculante con los países socios, así como las conclusiones del Consejo Europeo y las conclusiones del Consejo, las declaraciones de las cumbres o conclusiones de las reuniones de alto nivel con los países socios, las resoluciones relevantes del Parlamento Europeo, las comunicaciones de la Comisión o las comunicaciones conjuntas de la Comisión y la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad constituirán el marco político global para la aplicación del presente Reglamento.

Artículo 8
Principios generales

1. La Unión perseguirá fomentar, desarrollar y consolidar los principios de la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los que está fundamentada, a través del diálogo y la cooperación con los países y regiones socios.
2. Se aplicará un planteamiento basado en derechos que abarque todos los derechos humanos, ya sean civiles y políticos o económicos, sociales y culturales, con el fin de integrar los principios de los derechos humanos, apoyar a los titulares de los derechos a reclamar sus derechos, con especial atención a los grupos más pobres y vulnerables, y ayudar a los países socios en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. El presente Reglamento promoverá la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer.
3. La Unión apoyará, cuando proceda, la cooperación y el diálogo bilateral, regional y multilateral, los acuerdos de colaboración y la cooperación triangular.

La Unión alentará un planteamiento multilateral basado en normas para los retos y bienes mundiales y cooperará con los Estados miembros, los países socios, las organizaciones internacionales y otros donantes a este respecto.

La Unión fomentará la cooperación con las organizaciones internacionales y otros donantes.

En las relaciones con los países socios, se tendrá en cuenta su trayectoria en la aplicación de los compromisos, acuerdos internacionales y relaciones contractuales con la Unión.
4. La cooperación entre la Unión y los Estados miembros, por una parte, y los países socios, por otra, se basará en los principios de eficacia del desarrollo y los promoverá, cuando proceda, a saber: apropiación de las prioridades de desarrollo por los países socios, atención centrada en los resultados, colaboraciones de desarrollo incluyentes, transparencia y responsabilidad mutua. La Unión fomentará la movilización y el uso de recursos efectivos y eficientes.

En consonancia con el principio de colaboración incluyente, cuando proceda, la Comisión garantizará que las partes interesadas pertinentes de los países socios, incluidas las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades locales, sean debidamente consultadas y tengan oportunamente acceso a la información pertinente que les permita desempeñar un papel significativo en el diseño, aplicación y procesos asociados de seguimiento de los programas.

En consonancia con el principio de apropiación, la Comisión, cuando proceda, favorecerá el recurso a los sistemas de los países socios para la ejecución de los programas.
5. Con objeto de favorecer la complementariedad y la eficacia de sus acciones, la Unión y los Estados miembros coordinarán sus políticas y concertarán sus programas de asistencia, también en el marco de organizaciones internacionales y de conferencias internacionales.
6. Los programas y las acciones emprendidas con arreglo al presente Reglamento integrarán la lucha contra el cambio climático, la protección del medio ambiente y la igualdad de género y abordarán la interrelación entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a fin de promover acciones integradas que puedan generar otros

beneficios paralelos y alcanzar múltiples objetivos de una manera coherente. Estos programas y acciones se basarán en un análisis de riesgos y vulnerabilidades, integrarán un planteamiento de resiliencia y tendrán en cuenta los conflictos. Se guiarán por el principio de no dejar a nadie atrás.

7. Se buscará con los socios un enfoque más coordinado, global y estructurado de la migración y se evaluará su efectividad con regularidad.
8. La Comisión informará y mantendrá intercambios de puntos de vista regulares con el Parlamento Europeo.

Artículo 9

Reforzamiento de las capacidades de los actores militares en apoyo del desarrollo y de la seguridad para el desarrollo

1. De conformidad con el artículo 41, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea, la financiación de la Unión en virtud del presente Reglamento no se utilizará para financiar la adquisición de armas o municiones, ni las operaciones con implicaciones militares o de defensa.
2. Con el fin de contribuir al desarrollo sostenible, el cual exige la instauración de unas sociedades estables, pacíficas e inclusivas, la ayuda de la Unión prevista en el presente Reglamento podrá utilizarse en el contexto de una reforma más extensa del sector de la seguridad o para reforzar la capacidad de los actores militares en los países socios, en las circunstancias excepcionales establecidas en el apartado 4, para efectuar actividades de desarrollo y actividades relacionadas con la seguridad para el desarrollo.
3. La ayuda en virtud del presente artículo podrá cubrir, particularmente, la puesta a disposición de programas de refuerzo de las capacidades en apoyo del desarrollo y de la seguridad para el desarrollo, con inclusión de acciones de formación, tutoría y asesoramiento, así como el suministro de bienes de equipo, la mejora de infraestructuras y servicios directamente relacionados con esa ayuda.
4. De conformidad con el presente artículo, la ayuda solo se prestará:
 - a) cuando recurriendo a actores no militares no puedan cumplirse las exigencias para alcanzar adecuadamente los objetivos de la Unión de conformidad con el presente Reglamento, y exista una amenaza para la existencia de instituciones estatales en buen funcionamiento o para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y las instituciones estatales no puedan hacer frente a dicha amenaza, y
 - b) cuando exista un consenso entre el país socio interesado y la Unión en el sentido de que los actores militares desempeñan un papel esencial para preservar, establecer o restablecer las condiciones fundamentales para el desarrollo sostenible, en particular en contextos y situaciones de crisis y de vulnerabilidad o desestabilización.
5. La ayuda de la Unión con arreglo al presente artículo no se utilizará para financiar el refuerzo de la capacidad de los actores militares para fines distintos de la realización de actividades de desarrollo y actividades de seguridad para el desarrollo. En particular, no se utilizará para financiar:
 - a) los gastos militares recurrentes;

- b) el abastecimiento de armas y municiones o de cualquier otro material diseñado para aplicar fuerza letal;
 - c) la formación concebida para contribuir específicamente a reforzar la capacidad de lucha de las Fuerzas Armadas.
6. Al concebir y aplicar las medidas a que se refiere el presente artículo, la Comisión fomentará la apropiación por el país interesado. También desarrollará los elementos necesarios y las buenas prácticas requeridas para garantizar la sostenibilidad a medio y largo plazo y promoverá el Estado de Derecho y los principios del Derecho Internacional.
7. La Comisión establecerá procedimientos adecuados de evaluación de riesgos, seguimiento y evaluación en relación con las medidas adoptadas de conformidad con el presente artículo.

TÍTULO II

EJECUCIÓN DEL PRESENTE REGLAMENTO

CAPÍTULO I

Programación

Artículo 10

Planteamiento de programación general

1. La cooperación y las intervenciones con arreglo al presente Reglamento estarán programadas, salvo en el caso de acciones de respuesta rápida a que se refiere el artículo 4, apartado 4.
2. Sobre la base del artículo 7, la programación prevista en el presente Reglamento se basará en lo siguiente:
 - a) Los documentos de programación brindarán un marco coherente para la cooperación entre la Unión y los países o regiones socios, que sea coherente con el objetivo general y el ámbito de aplicación, los objetivos y los principios establecidos en el presente Reglamento.
 - b) La Unión y los Estados miembros se consultarán entre sí en la fase inicial del proceso y a lo largo de toda la programación, con el fin de fomentar la coherencia, complementariedad y congruencia de sus actividades de cooperación. La programación conjunta será la opción preferida para la programación por países. La programación conjunta estará abierta a otros donantes cuando proceda.
 - c) La Unión consultará asimismo a otros donantes y actores, incluidos los representantes de la sociedad civil y las autoridades locales, cuando proceda.
 - d) Los programas temáticos de Derechos Humanos y Democracia y Sociedad Civil mencionados en el artículo 4, apartado 3, letras a) y b), prestarán asistencia con independencia del acuerdo de los Gobiernos y otras autoridades públicas de los terceros países en cuestión. Estos programas temáticos apoyarán principalmente a las organizaciones de la sociedad civil.

Artículo 11

Principios de programación para los programas geográficos

1. La programación de los programas geográficos se basará en los siguientes principios:
 - a) sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 4, las acciones se basarán, en la medida de lo posible, en un diálogo entre la Unión, los Estados miembros y los países socios interesados, incluidas las autoridades nacionales y locales, con la participación de la sociedad civil, los Parlamentos nacionales y locales y otras partes interesadas, con el fin de reforzar la implicación en el proceso y fomentar el apoyo a las estrategias regionales y nacionales;
 - b) cuando proceda, el período de programación se sincronizará con los ciclos estratégicos de los países socios;
 - c) la programación podrá prever actividades de cooperación financiadas con cargo a diferentes dotaciones enumeradas en el artículo 6, apartado 2, y de otros programas de la Unión, de acuerdo con sus actos de base.
2. La programación de los programas geográficos proporcionará un marco de cooperación específica y a medida, basada en:
 - a) las necesidades de los socios, establecidas sobre la base de criterios específicos, teniendo en cuenta la población, la pobreza, la desigualdad, el desarrollo humano, económico y medioambiental, y la vulnerabilidad y la resiliencia de la sociedad;
 - b) las capacidades de los socios para generar y acceder a recursos financieros y capacidades de absorción;
 - c) los compromisos y resultados de los socios, establecidos sobre la base de criterios tales como la reforma política y el desarrollo económico y social;
 - d) el efecto potencial de la financiación de la Unión en las regiones y los países socios;
 - e) el compromiso y la capacidad de los socios para promover intereses y valores compartidos, y para apoyar objetivos comunes y alianzas multilaterales, así como el avance de las prioridades de la Unión.
3. En el proceso de asignación de recursos se dará prioridad a los países más necesitados, en particular a los países menos desarrollados, los países con rentas bajas, los países en situaciones de crisis, postcrisis, fragilidad y vulnerabilidad, incluidos los pequeños Estados insulares en desarrollo.
4. La cooperación con los países industrializados se centrará en la promoción de los intereses de la Unión y mutuos.
5. Los documentos de programación para los programas geográficos se basarán en los resultados y tendrán en cuenta, cuando proceda, los objetivos e indicadores acordados internacionalmente, en particular los establecidos para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como los cuadros de resultados por país, con el fin de evaluar y comunicar la contribución de la Unión a los resultados, al nivel de las contribuciones, los resultados y el impacto.
6. Al elaborar los documentos de programación para los países y regiones en situaciones de crisis, postcrisis, fragilidad o vulnerabilidad se tendrán debidamente

en cuenta las necesidades especiales y las circunstancias de los países o regiones de que se trate.

En los casos en que países o regiones socios estén directamente implicados en crisis, postcrisis o en situaciones de fragilidad, o afectados por ellas, se pondrá un énfasis especial en intensificar la coordinación entre todos los agentes pertinentes con el fin de ayudarles en la transición de una situación de emergencia a la fase de desarrollo.

7. El presente Reglamento contribuirá a las acciones establecidas en virtud del Reglamento (UE) n.º.../... (Erasmus). Se elaborará un documento único de programación a partir del presente Reglamento para siete años, incluidos los fondos del Reglamento (UE) n.º.../... (IPA III). El Reglamento (UE) n.º .../... (Erasmus) será aplicable a la utilización de estos fondos.

Artículo 12

Documentos de programación para los programas geográficos

1. La aplicación del presente Reglamento a los programas geográficos se efectuará a través de programas indicativos plurianuales nacionales y multinacionales.
2. Los programas indicativos plurianuales establecerán los ámbitos prioritarios elegidos para la financiación de la Unión, los objetivos específicos, los resultados esperados, indicadores de resultados claros y específicos y las asignaciones financieras orientativas, tanto en conjunto como por ámbito prioritario.
3. Los programas indicativos plurianuales se basarán en:
 - a) una estrategia nacional o regional en forma de plan de desarrollo o un documento similar aceptado por la Comisión como base para el correspondiente programa indicativo plurianual en el momento de la adopción de este último;
 - b) un documento marco que exponga la política de la Unión hacia el socio o socios en cuestión, incluido un documento conjunto entre la Unión y los Estados miembros;
 - c) un documento conjunto entre la Unión y el socio o socios en cuestión en el que se fijen las prioridades comunes.
4. Para aumentar el impacto de la cooperación colectiva de la Unión, en la medida de lo posible, un documento de programación conjunto de la Unión sustituirá a los documentos de programación de los Estados miembros. Un documento de programación conjunto podrá sustituir al programa indicativo plurianual de la Unión, siempre que se cumpla lo dispuesto en los artículos 10 y 11, contenga los elementos enumerados en el apartado 2 del presente artículo y establezca la división del trabajo entre la Unión y los Estados miembros.

Artículo 13

Documentos de programación para los programas temáticos

1. La aplicación del presente Reglamento a los programas temáticos se efectuará a través de programas indicativos plurianuales.

2. Los programas indicativos plurianuales para los programas temáticos establecerán la estrategia de la Unión, las prioridades seleccionadas para la financiación por parte de la Unión, los objetivos específicos, los resultados esperados, indicadores de resultados claros y específicos, la situación internacional y las actividades de los principales socios para el tema en cuestión.

Cuando proceda, se designarán recursos y definirán prioridades de intervención para la participación en iniciativas internacionales.

Los programas indicativos plurianuales para los programas temáticos fijarán la asignación financiera indicativa, global por ámbito de cooperación y por ámbito prioritario. La asignación financiera indicativa se podrá expresar en forma de horquilla.

Artículo 14

Adopción y modificación de los programas indicativos plurianuales

1. La Comisión adoptará los programas indicativos plurianuales a que se refieren los artículos 12 y 13 mediante actos de ejecución. Dichos actos de ejecución se adoptarán de conformidad con el procedimiento de examen a que se refiere el artículo 35, apartado 2. Este procedimiento también se aplicará a las revisiones a que se refieren los apartados 3, 4 y 5 del presente artículo, que tengan por efecto modificar de forma significativa el contenido del programa indicativo plurianual.
2. En el momento de la adopción de los documentos conjuntos de programación plurianual a que se refiere el artículo 12, la decisión de la Comisión solo se aplicará a la contribución de la Unión al documento conjunto de programación plurianual.
3. Los programas indicativos plurianuales para programas geográficos podrán revisarse en caso de que sea necesario para su aplicación efectiva, en especial cuando se produzcan cambios sustanciales en el marco político a que se refiere el artículo 7 o tras una situación de crisis o postcrisis.
4. Los programas indicativos plurianuales para programas temáticos podrán revisarse en caso de que sea necesario para su aplicación efectiva, en especial cuando se produzcan cambios sustanciales en el marco político a que se refiere el artículo 7.
5. Por razones imperiosas de urgencia debidamente justificadas, como crisis o amenazas inmediatas para la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos o las libertades fundamentales, la Comisión podrá modificar los programas indicativos plurianuales a que se refieren los artículos 12 y 13 del presente Reglamento aplicando los actos de ejecución adoptados de conformidad con el procedimiento de urgencia contemplado en el artículo 35, apartado 4.

Artículo 15

Reserva para nuevos retos y prioridades

1. El importe a que se refiere el artículo 6, apartado 3, se utilizará, entre otras cosas, para:
 - a) garantizar una respuesta adecuada de la Unión en caso de circunstancias imprevistas;

- b) hacer frente a nuevas necesidades o nuevos retos, como los surgidos en las fronteras de la Unión o de sus vecinos, relacionados con situaciones de crisis y postcrisis o la presión migratoria;
 - c) promover nuevas prioridades o iniciativas internacionales o lideradas por la Unión.
2. El uso de estos fondos se decidirá de conformidad con los procedimientos establecidos en los artículos 14 y 21.

CAPÍTULO II

Disposiciones específicas para la Vecindad

Artículo 16

Documentos de programación y criterios de asignación

1. Para los países socios enumerados en el anexo I, los ámbitos prioritarios para la financiación de la Unión serán seleccionados principalmente entre los incluidos en los documentos a que se hace referencia en el artículo 12, apartado 3, letra c), de conformidad con los ámbitos de cooperación en el ámbito de la Vecindad que figura en el anexo II.
2. No obstante lo dispuesto en el artículo 11, apartado 2, el apoyo de la Unión en el marco de los programas geográficos en el ámbito de la Vecindad se diferenciará en su forma e importes, para reflejar y tener en cuenta, respecto del país socio, los elementos siguientes:
 - a) las necesidades, en función de indicadores como la población y el nivel de desarrollo;
 - b) el compromiso y los progresos en la aplicación de objetivos políticos, económicos y de reforma social acordados conjuntamente;
 - c) el compromiso y los progresos en la instauración de una democracia arraigada y sostenible;
 - d) la colaboración con la Unión, incluido el nivel de ambición de dicha colaboración;
 - e) la capacidad de absorción y las posibles consecuencias de la ayuda de la Unión en virtud del presente Reglamento.
3. La ayuda contemplada en el apartado 2 se reflejará en los documentos de programación mencionados en el artículo 12.

Artículo 17

Enfoque basado en los resultados

1. Para aplicar el enfoque basado en los resultados, se asignará aproximadamente un 10 % de la dotación financiera establecida en el artículo 4, apartado 2, letra a), como complemento de las asignaciones financieras por país mencionadas en el artículo 12 a los países socios enumerados en el anexo I. Las asignaciones basadas en los resultados se decidirán sobre la base de los avances realizados hacia la democracia,

los derechos humanos, el Estado de Derecho, la cooperación en materia de migración, la gobernanza económica y las reformas. Los avances de los países socios serán evaluados anualmente.

2. El planteamiento basado en los resultados no se aplicará a la ayuda a la sociedad civil, a los contactos personales, incluida la cooperación entre autoridades locales, al apoyo al fomento de los derechos humanos ni a las medidas de ayuda relacionadas con crisis. En caso de deterioro grave o persistente de la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho, podrá incrementarse el apoyo a estas acciones.

Artículo 18

Cooperación transfronteriza

1. La cooperación transfronteriza, definida en el artículo 2, apartado 3, abarcará la cooperación en las fronteras terrestres adyacentes, la cooperación transnacional en grandes territorios transnacionales, la cooperación marítima en torno a las cuencas marítimas, así como la cooperación interregional.
2. El ámbito de la Vecindad contribuirá a los programas de cooperación transfronteriza contemplados en el apartado 1 cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional en el marco del [Reglamento CTE⁸¹]. Hasta un 4 % de la dotación financiera para el ámbito de la Vecindad se asignará indicativamente a apoyar dichos programas.
3. Las contribuciones a programas de cooperación transfronteriza serán determinadas y utilizadas de conformidad con el artículo 10, apartado 3, del [Reglamento CTE].
4. El porcentaje de cofinanciación de la Unión no será superior al 90 % del gasto subvencionable de un programa de cooperación transfronteriza. Para la asistencia técnica, el porcentaje de cofinanciación será del 100 %.
5. La prefinanciación para los programas de cooperación transfronteriza se determinará en el programa de trabajo conforme a las necesidades de los terceros países y territorios participantes y podrá superar el porcentaje mencionado en el artículo 49 del [Reglamento CTE].
6. Se adoptará un programa indicativo plurianual para la cooperación transfronteriza, en el que figuren los elementos contemplados en el artículo 12, apartado 2, del presente Reglamento, de conformidad con el artículo 10, apartado 1, del [Reglamento CTE].
7. Cuando los programas de cooperación transfronteriza se suspendan de conformidad con el artículo 12 del [Reglamento CTE], el apoyo del ámbito de la Vecindad al programa interrumpido que siga disponible podrá ser utilizado para financiar cualquier otra actividad en virtud del ámbito de la Vecindad.

⁸¹ COM(2018) 374 final Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre disposiciones específicas para el objetivo de cooperación territorial europea (Interreg) financiado con ayuda del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y los instrumentos de financiación exterior.

CAPÍTULO III

Planes de acción, medidas y métodos de ejecución

Artículo 19

Planes de acción y medidas

1. La Comisión adoptará planes de acción o medidas anuales o plurianuales. Las medidas podrán adoptar la forma de medidas aisladas, medidas especiales, medidas de apoyo o medidas de ayuda excepcionales. En los planes de acción y las medidas se especificarán, para cada una de las acciones, los objetivos que se persiguen, los resultados que se espera conseguir y las principales actividades, los métodos de ejecución, el presupuesto y cualesquiera gastos de apoyo asociados.
2. Los planes de acción se basarán en documentos de programación, a excepción de los casos a que se refieren los apartados 3 y 4.

Cuando proceda, se podrá adoptar una acción en forma de medida aislada antes o después de la adopción de los planes de acción. Las medidas aisladas se basarán en documentos de programación, a excepción de los casos a que se refiere el apartado 3 y en otros casos debidamente justificados.

En caso de necesidades o circunstancias imprevistas, y cuando la financiación no sea posible a partir de fuentes más adecuadas, la Comisión podrá adoptar medidas especiales no previstas en los documentos de programación.

3. Los planes de acción anuales o plurianuales y las medidas aisladas podrán utilizarse para ejecutar las acciones de respuesta rápida a que se hace referencia en el artículo 4, apartado 4, letras b), y c).
4. La Comisión podrá adoptar medidas de ayuda excepcionales para las acciones de respuesta rápidas a que se refiere el artículo 4, apartado 4, letra a).

Una medida de ayuda excepcional podrá tener una vigencia máxima de 18 meses, que podrá prorrogarse dos veces por un nuevo período de seis meses, hasta un máximo de 30 meses, en caso de obstáculos objetivos e imprevistos a su aplicación, siempre que no aumente el importe financiero de la medida.

En casos de crisis y conflictos prolongados, la Comisión podrá adoptar una segunda medida de ayuda excepcional, cuya duración podrá ser de hasta 18 meses. En casos debidamente justificados se podrán adoptar nuevas medidas cuando la continuidad de la acción de la Unión sea esencial y no pueda garantizarse por otros medios.

Artículo 20

Medidas de apoyo

1. La financiación de la Unión podrá incluir los gastos de apoyo para aplicar el Instrumento y conseguir sus objetivos, incluido el apoyo administrativo asociado a las actividades de preparación, seguimiento, control, auditoría y evaluación que sean necesarias a tal fin, así como los gastos en las sedes y en las delegaciones de la Unión relativos al apoyo administrativo necesario para gestionar las operaciones financiadas en virtud del presente Reglamento, incluidas acciones de información y comunicación y los sistemas informáticos institucionales.

2. Cuando los gastos de apoyo no estén incluidos en los planes de acción o las medidas a que se refiere el artículo 21, la Comisión adoptará, si procede, medidas de apoyo. La financiación de la Unión en virtud de las medidas de apoyo podrá abarcar:
 - a) estudios, reuniones, información, sensibilización, formación, preparación e intercambio de enseñanzas extraídas y buenas prácticas, actividades de publicación y cualquier otro gasto administrativo o de asistencia técnica necesario para la programación y gestión de las acciones, incluidos los expertos externos remunerados;
 - b) actividades de investigación e innovación y estudios sobre temas pertinentes, así como su divulgación;
 - c) gastos relacionados con la oferta de actividades de información y comunicación, incluido el desarrollo de estrategias de comunicación y la comunicación institucional y la visibilidad de las prioridades políticas de la Unión.

Artículo 21

Adopción de planes de acción y medidas

1. Los planes de acción y las medidas se adoptarán mediante actos de ejecución adoptados de conformidad con el procedimiento de examen contemplado en el artículo 35, apartado 2.
2. No se requerirá el procedimiento a que se refiere el apartado 1 respecto de:
 - a) planes de acción, medidas aisladas y medidas de apoyo para las que la financiación de la Unión no supere los 10 millones EUR;
 - b) medidas especiales así como planes de acción y medidas adoptadas para ejecutar las acciones de respuesta rápida para las que la financiación de la Unión no supere los 20 millones EUR;
 - c) modificaciones técnicas, siempre y cuando dichas modificaciones no afecten de manera considerable a los objetivos del plan de acción o medida de que se trate, tales como:
 - i) el cambio de método de ejecución;
 - ii) la reasignación de fondos entre acciones contenidas en un plan de acción;
 - iii) el incremento o la reducción del presupuesto de los planes de acción y medidas por un valor que no sea superior al 20 % del presupuesto inicial ni sobrepase los 10 millones EUR;

En el caso de planes de acción y medidas plurianuales, los umbrales a que se refiere el apartado 2, letras a), b) y c), inciso iii), se aplicarán anualmente.

Cuando se adopten de conformidad con el presente apartado, los planes de acción y las medidas, salvo las medidas de ayuda excepcionales, y las modificaciones técnicas se comunicarán al Parlamento Europeo y a los Estados miembros a través del comité pertinente a que se refiere el artículo 35 en el plazo de un mes a partir de su adopción.

3. Antes de la adopción o la ampliación de medidas de ayuda excepcionales que no superen los 20 millones EUR, la Comisión informará al Consejo acerca de su

naturaleza y objetivos y de los importes financieros previstos. La Comisión informará al Consejo antes de realizar modificaciones sustantivas importantes en las medidas de ayuda excepcionales ya adoptadas. La Comisión tendrá en cuenta el enfoque político pertinente del Consejo en la planificación y en la aplicación subsiguiente de tales medidas, en aras de la coherencia de la acción exterior de la Unión.

La Comisión informará debida y oportunamente al Parlamento Europeo acerca de la planificación y ejecución de las medidas de ayuda excepcional en virtud del presente artículo, incluidos los importes financieros previstos, y también informará al Parlamento Europeo cuando se realicen cambios o ampliaciones sustanciales de dicha ayuda.

4. Por razones imperiosas de urgencia debidamente justificadas, como crisis, incluidas las catástrofes naturales o causadas por el hombre, las amenazas inmediatas a la democracia, al Estado de Derecho, los derechos humanos o las libertades fundamentales, la Comisión podrá adoptar planes de acción y medidas o modificaciones de los planes de acción y de las medidas existentes, como actos de ejecución inmediatamente aplicables, de conformidad con el procedimiento a que se refiere el artículo 35, apartado 4.
5. En cada acción, se llevará a cabo un análisis ambiental adecuado que incluirá el impacto sobre el cambio climático y la biodiversidad, de conformidad con los actos legislativos aplicables de la Unión, incluidas la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo⁸², y la Directiva 85/337/CEE del Consejo⁸³, y que abarcará, cuando proceda, una evaluación de impacto para las acciones sensibles desde el punto de vista medioambiental, especialmente los proyectos de nuevas infraestructuras de gran envergadura.

En su caso, se recurrirá a evaluaciones ambientales estratégicas en la ejecución de programas sectoriales. Se velará por que las partes interesadas participen en las evaluaciones ambientales, así como por el acceso del público a los resultados de las mismas.

Artículo 22 *Métodos de cooperación*

1. La financiación con arreglo a este Instrumento será ejecutada por la Comisión, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento Financiero, bien directamente por la propia Comisión, por las delegaciones de la Unión y a través de agencias ejecutivas, o indirectamente a través de alguna de las entidades contempladas en el artículo 62, apartado 1, letra c), del Reglamento Financiero.
2. La financiación con arreglo a este Instrumento también podrá prestarse mediante contribuciones a fondos internacionales, regionales o nacionales, como los establecidos o gestionados por el BEI, por Estados miembros, por países y regiones socios, o por organizaciones internacionales, o por otros donantes.

⁸² Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (texto codificado) (DO L 26 de 28.1.2012, p. 1).

⁸³ Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 175 de 5.7.1985, p. 40).

3. Las entidades enumeradas en el artículo 62, apartado 1, letra c), del Reglamento Financiero, y en el artículo 29, apartado 1, del presente Reglamento cumplirán anualmente sus obligaciones de informar de conformidad con el artículo 155 del Reglamento Financiero. Los requisitos de información de cualquiera de estas entidades se establecen en el contrato marco de colaboración, el acuerdo de contribución, el acuerdo sobre garantías presupuestarias o el convenio de financiación.
4. Las acciones financiadas en virtud del Instrumento podrán ejecutarse mediante cofinanciación paralela o conjunta.
5. En caso de cofinanciación paralela, la acción se dividirá en varios componentes claramente identificables, cada uno de los cuales será financiado por los distintos socios que aporten la cofinanciación, de modo que en todo momento siga pudiendo determinarse el destino final de la financiación.
6. En caso de cofinanciación conjunta, el coste total de una acción se reparte entre los socios que participen en la cofinanciación y los fondos aportados se pondrán en común, de modo que ya no podrá determinarse la fuente de financiación de cada actividad concreta de la acción.
7. La cooperación entre la Unión y sus socios podrá adoptar, entre otras, la forma de:
 - a) acuerdos triangulares en virtud de los cuales la Unión coordine con terceros países su ayuda de financiación a una región o país socio;
 - b) medidas de cooperación administrativa, como hermanamientos entre instituciones públicas, autoridades locales, organismos públicos nacionales o entidades de Derecho privado a los que los Estados miembros y los de una región o país socios confíen misiones de servicio público, así como medidas de cooperación en las que participen expertos del sector público enviados por los Estados miembros o por sus autoridades regionales y locales;
 - c) contribuciones a los costes necesarios para establecer y gestionar una colaboración público-privada;
 - d) programas de apoyo a políticas sectoriales a través de los cuales la Unión facilite apoyo a un programa sectorial del país socio;
 - e) contribuciones a los costes de la participación de los países en los programas y acciones de la Unión ejecutados por agencias y organismos de la Unión, así como de los organismos o personas a quienes se haya encomendado la ejecución de acciones específicas en la Política Exterior y de Seguridad Común, de conformidad con el título V del Tratado de la Unión Europea;
 - f) bonificaciones de intereses.

Artículo 23

Formas de financiación y métodos de ejecución de la UE

1. La financiación de la Unión podrá facilitarse a través de los tipos de financiación previstos en el Reglamento Financiero y, en particular:
 - a) subvenciones;
 - b) contratos públicos de servicios, suministros u obras;
 - c) apoyo presupuestario;

- d) contribuciones a fondos fiduciarios creados por la Comisión, de conformidad con el artículo 234 del Reglamento Financiero;
 - e) instrumentos financieros;
 - f) garantías presupuestarias;
 - g) financiación mixta;
 - h) reducción de la deuda en el marco de programas de reducción de la deuda aprobados en acuerdos internacionales;
 - i) asistencia financiera;
 - j) expertos externos remunerados.
2. Cuando trabaje con las partes interesadas de los países socios, la Comisión tendrá en cuenta sus características específicas, en particular sus necesidades y el correspondiente contexto, a la hora de definir las modalidades de financiación, el tipo de contribución, las modalidades de adjudicación y las disposiciones administrativas para la gestión de las subvenciones, con el fin de alcanzar y responder mejor a la gama más amplia posible de dichas partes interesadas. Se promoverán modalidades específicas acordes con el Reglamento Financiero, como los acuerdos de colaboración, las autorizaciones de la ayuda financiera a terceros, la adjudicación directa o las convocatorias restringidas de propuestas, o las cantidades fijas únicas, los costes unitarios y la financiación a tipo fijo, así como la financiación no vinculada a los costes, tal como se prevé en el artículo 125, apartado 1, del Reglamento Financiero.
3. Además de los casos a que se refiere el artículo 195 del Reglamento Financiero, el procedimiento de adjudicación directa podrá utilizarse para:
- a) subvenciones de escasa cuantía para los defensores de los derechos humanos, destinadas a financiar acciones urgentes de protección, en su caso sin necesidad de cofinanciación;
 - b) subvenciones, en su caso sin necesidad de cofinanciación, destinadas a financiar acciones en las condiciones más difíciles, cuando no resulte adecuado publicar una convocatoria de propuestas, incluidas las situaciones en las que hay una notable carencia de libertades fundamentales, en las que la seguridad humana corra extremo peligro o en las que las organizaciones y defensores de los derechos humanos actúen en las peores condiciones; dichas subvenciones no excederán de 1 000 000 EUR y tendrán una duración máxima de 18 meses, que podrá prorrogarse otros doce meses cuando se presenten obstáculos objetivos e imprevistos para su ejecución;
 - c) subvenciones a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, así como al Global Campus, el Centro Interuniversitario Europeo para los Derechos Humanos y la Democratización, que ofrece un título de Máster Europeo en Derechos Humanos y Democratización, y a su red de universidades asociadas que ofrecen diplomas de postgrado, con inclusión de becas a estudiantes y a defensores de los derechos humanos de terceros países.

El apoyo presupuestario a que se refiere la letra c), del apartado 1, en particular a través de contratos de ejecución de reformas del sector, se basará en la apropiación nacional, la rendición de cuentas recíproca y en la adhesión compartida a los valores

universales de los derechos humanos, la democracia, el Estado de Derecho, y tiene por objeto reforzar las colaboraciones entre la Unión y los países socios. Incluirá el diálogo político reforzado, el desarrollo de capacidades y una mejor gobernanza, complementando los esfuerzos realizados por los socios para recaudar más y gastar mejor para respaldar el crecimiento económico sostenible e integrador, y erradicar la pobreza.

Cualquier decisión de prestar apoyo presupuestario se basará en las políticas de ayuda presupuestaria acordadas por la Unión, un conjunto claro de criterios de admisibilidad y una evaluación minuciosa de los riesgos y los beneficios.

4. El apoyo presupuestario será diferenciado de modo que se ajuste lo mejor posible al contexto político, económico y social del país socio, atendiendo a las situaciones de fragilidad.

Cuando preste apoyo presupuestaria, de conformidad con el artículo 236 del Reglamento Financiero, la Comisión definirá claramente y supervisará los criterios de condicionalidad del apoyo presupuestario, incluidos los avances en las reformas y la transparencia, y apoyará el desarrollo del control parlamentario, las capacidades de auditoría nacionales y el aumento de la transparencia y del acceso del público a la información.

5. El desembolso de la ayuda presupuestaria se basará en indicadores que demuestren avances satisfactorios hacia el logro de los objetivos acordados con el país socio.
6. Los instrumentos financieros en el marco del presente Reglamento podrán adoptar la forma de préstamos, garantías, capital o cuasi-capital, inversiones o participaciones e instrumentos de riesgo compartido, siempre que sea posible y de conformidad con los principios establecidos en el artículo 209, apartado 1, del Reglamento Financiero, con la dirección del BEI, de una institución financiera europea multilateral, como el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, o de una institución financiera europea bilateral, como los bancos de desarrollo bilaterales, posiblemente combinados con otras formas de apoyo financiero adicionales, tanto por parte de los Estados miembros como de terceros.

Las contribuciones a los instrumentos financieros de la Unión en virtud del presente Reglamento podrán realizarlas los Estados miembros así como cualquier entidad contemplada en el artículo 62, apartado 1, letra c), del Reglamento Financiero.

7. Dichos instrumentos financieros podrán agruparse en mecanismos a efectos de ejecución y presentación de informes.
8. La financiación de la Unión no generará ni activará la recaudación de impuestos, derechos o gravámenes específicos.
9. Los impuestos, derechos y gravámenes de los países socios podrán considerarse costes admisibles en virtud del presente Reglamento.

Artículo 24

Entidades y personas admisibles

1. La participación en procedimientos de licitación de contratación pública y de concesión de subvenciones y premios para las acciones financiadas en virtud de los programas geográficos y los programas en el marco de las organizaciones de la

sociedad civil y de los retos mundiales estará abierta a las organizaciones internacionales y a todas las entidades jurídicas que sean nacionales de los siguientes países o territorios y, en el caso de personas jurídicas, que estén efectivamente establecidas en ellos.

- a) los Estados miembros, los beneficiarios del Reglamento (UE) .../...(IAP III), y las partes contratantes del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo;
 - b) los países socios de la Vecindad y la Federación de Rusia cuando el procedimiento correspondiente tenga lugar en el contexto de los programas a que se refiere el anexo I en que participe;
 - c) los países y territorios en desarrollo incluidos en la lista de beneficiarios de ayuda oficial al desarrollo publicada por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, que no sean miembros del G-20, y los países y territorios de ultramar definidos en la Decisión .../... (UE) del Consejo;
 - d) los países y territorios en desarrollo incluidos en la lista de beneficiarios de ayuda oficial al desarrollo, que sean miembros del G-20, y otros países y territorios, cuando el procedimiento correspondiente tenga lugar en el contexto de acciones financiadas por la Unión en virtud del presente Reglamento en el que participen;
 - e) los países con los que la Comisión haya establecido un acceso recíproco respecto a la financiación exterior; podrá concederse acceso recíproco, durante un período limitado de al menos un año, siempre y cuando un país reconozca la elegibilidad en igualdad de condiciones a entidades de la Unión y de países elegibles con arreglo al presente Reglamento; la Comisión adoptará una decisión sobre el acceso recíproco y su duración previa consulta con el país o países beneficiarios de que se trate;
 - f) los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, cuando se trate de contratos ejecutados en un país menos adelantado o un país pobre muy endeudado, de acuerdo con la lista de beneficiarios de ayuda oficial al desarrollo.
2. Sin perjuicio de las limitaciones inherentes a la naturaleza y los objetivos de la acción, la participación en procedimientos de licitación de contratación pública y de concesión de subvenciones y premios para acciones financiadas en el marco de los programas de Derechos Humanos y la Democracia y de la Estabilidad y la Paz, así como las acciones de respuesta rápidas, estará abierta sin limitaciones.
 3. Todos los suministros y materiales financiados en virtud de este Reglamento pueden ser originarios de cualquier país.
 4. Las normas establecidas en el presente título no se aplicarán a las personas físicas empleadas o contratadas legalmente de otra forma por un contratista o, cuando proceda, subcontratista admisible, ni generan restricciones de nacionalidad contra dichas personas físicas.
 5. Para una acción cofinanciada conjuntamente por una entidad, o ejecutada en gestión directa o indirecta con las entidades a que se refiere la letra c), incisos ii) a viii), del artículo 62, apartado 1, del Reglamento Financiero, las normas de admisibilidad de dichas entidades serán igualmente de aplicación.

6. Cuando los donantes aporten financiación a un fondo fiduciario establecido por la Comisión o a través de ingresos afectados externos, se aplicarán las normas relativas a la admisibilidad en el acto constitutivo del fondo fiduciario o en el acuerdo con el donante en el caso de ingresos afectados externos.
7. En el caso de acciones financiadas en el marco del presente Reglamento y por otro programa de la Unión, se considerarán admisibles las entidades admisibles en virtud de cualquiera de dichos programas.
8. En el caso de las acciones de carácter multinacional, podrán considerarse admisibles las entidades jurídicas que sean nacionales de los países y territorios cubiertos por la acción y, en el caso de entidades jurídicas, también las que estén efectivamente establecidas en ellos.
9. Las normas de admisibilidad del presente artículo podrán restringirse respecto a la nacionalidad, localización o naturaleza de los solicitantes cuando dichas restricciones se requieran por el carácter específico y los objetivos de la acción y cuando sea necesario para su ejecución efectiva.
10. En casos de urgencia o de falta de disponibilidad de servicios en los mercados de los países o territorios de que se trate, o en otros casos debidamente justificados, cuando la aplicación de las normas de admisibilidad imposibilite la ejecución de una acción, o la haga excesivamente difícil, podrán ser considerados admisibles los licitadores, solicitantes y candidatos de países no admisibles.
11. Con objeto de promover las capacidades, los mercados y las adquisiciones locales, se concederá prioridad a los contratistas locales y regionales en el caso de que el Reglamento Financiero disponga la adjudicación sobre la base de una sola oferta. En todos los demás casos, se promoverá la participación de contratistas locales y regionales de conformidad con las disposiciones pertinentes de dicho Reglamento.
12. En el marco del programa Democracia y Derechos Humanos, cualquier entidad no cubierta por la definición de entidad jurídica contemplada en el artículo 2, apartado 6, será admisible cuando sea necesario para llevar a cabo los ámbitos de intervención del programa.

Artículo 25

Prórrogas, plazos anuales, créditos de compromiso, reembolsos e ingresos generados por los instrumentos financieros

1. Además de lo dispuesto en el artículo 12, apartado 2, del Reglamento Financiero, los créditos de compromiso y de pago no utilizados en virtud del presente Reglamento serán automáticamente prorrogados al ejercicio siguiente y podrán ser comprometidos hasta el 31 de diciembre del ejercicio siguiente. El importe prorrogado se utilizará en primer lugar en el ejercicio siguiente.

La Comisión informará al Parlamento Europeo y al Consejo de los créditos de compromiso prorrogados de conformidad con el artículo 12, apartado 6, del Reglamento Financiero.
2. Además de las normas establecidas en el artículo 15 del Reglamento Financiero, relativo a la reconstitución de créditos, los créditos de compromiso correspondientes al importe de los créditos liberados por no haberse ejecutado, total o parcialmente,

una acción en virtud del presente Reglamento se reconstituirán en beneficio de la línea presupuestaria de origen.

Las referencias hechas al artículo 15 del Reglamento Financiero en el artículo 12, apartado 1, letra b), del Reglamento por el que se establece el marco financiero plurianual se entenderá que incluyen una referencia a este apartado a efectos del presente Reglamento.

3. Los compromisos presupuestarios para acciones cuya realización abarque más de un ejercicio presupuestario únicamente podrán fraccionarse en tramos anuales durante varios ejercicios, con arreglo al artículo 112, apartado 2, del Reglamento Financiero.

El artículo 114, apartado 2, párrafo tercero, del Reglamento Financiero no se aplicará a estas acciones plurianuales. La Comisión procederá a la liberación automática de cualquier parte de un compromiso presupuestario destinado a una acción que, hasta el 31 de diciembre del quinto año siguiente al del compromiso presupuestario, no se haya usado a efectos de prefinanciación ni para realizar pagos intermedios o para el cual no se haya presentado ninguna declaración certificada de gasto ni ninguna solicitud de pago.

El apartado 2 del presente artículo también se aplicará a los tramos anuales.

4. No obstante lo dispuesto en el artículo 209, apartado 3, del Reglamento Financiero, los reembolsos e ingresos generados por un instrumento financiero estarán afectados a la línea presupuestaria de origen como ingresos afectados internos una vez deducidos los costes y las tasas de gestión. Cada cinco años, la Comisión examinará la contribución aportada al logro de los objetivos de la Unión de los instrumentos financieros existentes, así como su eficacia.

CAPÍTULO IV

FEDS+, garantías presupuestarias y ayuda financiera a terceros países

Artículo 26

Ámbito de aplicación y financiación

1. La dotación financiera a que se refiere el artículo 6, apartado 2, letra a), financiará el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS+) y la Garantía de Acción Exterior.

La finalidad del FEDS+ como dispositivo financiero integrado que aporta capacidad financiera utilizando los métodos de aplicación establecidos en el artículo 23, apartado 1, letras a), e), f) y g), será apoyar las inversiones y aumentar el acceso a la financiación, con el fin de fomentar el desarrollo económico y social sostenible e inclusivo y promover la resiliencia en los países socios, prestando especial atención a la erradicación de la pobreza, el crecimiento sostenible e inclusivo, la creación de puestos de trabajo dignos, las oportunidades económicas, competencias e iniciativa empresarial, los sectores socioeconómicos, las empresas pequeñas y medianas y las microempresas así como atajar las causas socioeconómicas profundas específicas de la migración irregular, de conformidad con los documentos indicativos de programación pertinentes. Se prestará especial atención a los países considerados vulnerables o afectados por conflictos, los países menos avanzados y los países pobres muy endeudados.

2. La Garantía de Acción Exterior apoyará las operaciones del FEDS+ cubiertas por garantías presupuestarias, de conformidad con los artículos 27, 28 y 29 del presente Reglamento, la ayuda macrofinanciera y los préstamos a terceros países a que se refiere el artículo 10, apartado 2, del Reglamento EINS.
3. En el marco de la Garantía de Acción Exterior, la Unión puede garantizar operaciones, firmadas entre el 1 de enero de 2021 y 31 de diciembre de 2027, hasta un máximo de 60 000 000 000 EUR.
4. La tasa de provisión oscilará entre el 9 % y el 50 %, en función del tipo de operaciones.

La tasa de provisión para la Garantía de Acción Exterior será del 9 % para la ayuda macrofinanciera de la Unión y para las garantías presupuestarias que cubren los riesgos soberanos asociados con operaciones de préstamo.

Las tasas de provisión se revisarán cada tres años a partir de la fecha de aplicación del presente Reglamento prevista en el artículo 40. Se otorgarán a la Comisión los poderes para adoptar actos delegados con arreglo al artículo 34, con el fin de completar o modificar dichas tasas.

5. La Garantía de Acción Exterior se considerará una única garantía en el fondo de provisión común establecido por el artículo 212 del Reglamento Financiero.
6. El FEDS+ y la Garantía de Acción Exterior podrán apoyar las operaciones de inversión y financiación en países socios en las zonas geográficas a que se hace referencia en el artículo 4, apartado 2. La provisión de la Garantía de Acción Exterior se financiará a partir del presupuesto de los programas geográficos pertinentes establecidos por el artículo 6, apartado 2, letra a), y se transferirá al fondo de provisión común. El FEDS+ y la Garantía de Acción Exterior también podrán apoyar operaciones en los beneficiarios enumerados en el anexo I del Reglamento IAP III. La financiación para estas operaciones en el marco del FEDS+ y para la provisión de la Garantía de Acción Exterior se financiarán con cargo al Reglamento IAP. El aprovisionamiento de la Garantía de Acción Exterior para préstamos a terceros países a que se refiere el artículo 10, apartado 2, del Reglamento EINS se financiará con arreglo al Reglamento EINS.
7. El aprovisionamiento a que se refiere el artículo 211, apartado 2, del Reglamento Financiero se constituirá sobre la base del saldo vivo total de los pasivos de la Unión derivados de cada operación, incluidas las operaciones firmadas antes de 2021 y garantizadas por la Unión. El importe anual de la provisión requerida podrá constituirse durante un período de hasta siete años.
8. El saldo de los activos a 31 de diciembre de 2020 en el Fondo de Garantía del FEDS y en el Fondo de Garantía relativo a las acciones exteriores creados, respectivamente, por el Reglamento (UE) 2017/1601 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE, Euratom) n.º 480/2009 será transferido al fondo de provisión común para aprovisionar sus respectivas operaciones en virtud de la misma garantía única contemplada en el apartado 4 del presente artículo.

Admisibilidad y selección de operaciones y contrapartes

1. Las operaciones de financiación e inversión que podrán recibir la cobertura de la Garantía de Acción Exterior serán coherentes y estarán en consonancia con las políticas de la Unión, así como con las estrategias y políticas de los países asociados. En particular, apoyarán los objetivos, los principios generales y el marco político del presente Reglamento y los documentos indicativos de programación pertinentes, teniendo debidamente en cuenta los ámbitos prioritarios establecidos en el anexo V.
2. La Garantía de Acción Exterior respaldará las operaciones de financiación e inversión que cumplan las condiciones establecidas en las letras a) a c), del artículo 209, apartado 2, del Reglamento Financiero, y que:
 - a) garanticen la complementariedad con otras iniciativas;
 - b) sean viables desde el punto de vista económico y financiero, teniendo debidamente en cuenta el apoyo y la cofinanciación que puedan aportar socios privados y públicos al proyecto, y teniendo en cuenta asimismo el entorno operativo específico y las capacidades de los países considerados vulnerables o afectados por conflictos, los países menos avanzados y los países pobres muy endeudados, que pueden beneficiarse de condiciones más favorables;
 - c) sean viables técnicamente y sostenibles desde un punto de vista medioambiental y social.
3. La Garantía de Acción Exterior se utilizará para cubrir los riesgos asociados a los siguientes instrumentos:
 - a) préstamos, incluidos los préstamos en moneda local y préstamos de asistencia macrofinanciera;
 - b) garantías;
 - c) contragarantías;
 - d) instrumentos del mercado de capitales;
 - e) cualquier otra forma de financiación o de mejora crediticia, seguro, y participaciones en capital o cuasicapital.
4. Las contrapartes elegibles a efectos de la Garantía de Acción Exterior serán las contempladas en el artículo 208, apartado 4, del Reglamento Financiero, incluidas las de terceros países que contribuyan a la Garantía de Acción Exterior, a reserva de la aprobación de la Comisión de conformidad con el artículo 28 del presente Reglamento. Además, y no obstante lo dispuesto en el artículo 62, apartado 2, letra c), del Reglamento Financiero, los organismos regidos por el Derecho privado de un Estado miembro o un tercer país que haya contribuido a la Garantía de Acción Exterior, de conformidad con el artículo 28, y que presenten garantías suficientes de su capacidad financiera podrán acogerse a la Garantía.
5. Las contrapartes elegibles cumplirán las normas y condiciones establecidas en el artículo 62, apartado 2, letra c), del Reglamento Financiero. En el caso de los organismos regidos por el Derecho privado de un Estado miembro o un tercer país que hayan contribuido a la Garantía de Acción Exterior, de conformidad con el artículo 28 del presente Reglamento, se dará preferencia a aquellos organismos que divulguen información relativa a los criterios medioambiental, social y de gobernanza empresarial.

La Comisión garantizará una utilización eficaz, eficiente y justa de los recursos disponibles entre las contrapartes elegibles, promoviendo al mismo tiempo la cooperación entre ellas.

La Comisión garantizará a todas las contrapartes elegibles un trato equitativo y velará por que se eviten los conflictos de intereses durante el período de ejecución del FEDS+. A fin de garantizar la complementariedad, la Comisión podrá solicitar a las contrapartes elegibles toda información pertinente sobre sus operaciones no relacionadas con el FEDS.+

6. La Comisión seleccionará las contrapartes elegibles de conformidad con el artículo 154 del Reglamento Financiero, teniendo debidamente en cuenta:
 - a) el asesoramiento de los consejos estratégicos y de los comités operativos regionales, de conformidad con el anexo VI;
 - b) los objetivos del área de inversión;
 - c) la experiencia y capacidad de gestión de riesgos de la contraparte elegible;
 - d) el importe de recursos propios, así como de la cofinanciación del sector privado, que la contraparte elegible está dispuesta a movilizar para el área de inversión.
7. La Comisión establecerá áreas de inversión para las regiones, para determinados países asociados, o para ambos, para sectores específicos, proyectos específicos o categorías específicas de beneficiarios finales, o ambos, que se financiarán con el presente Reglamento, y estarán cubiertos por la Garantía de Acción Exterior hasta un importe fijo. La Comisión informará al Parlamento Europeo y al Consejo sobre cómo cumplen el presente artículo las áreas de inversión y las prioridades de financiación que especifican. Todas las solicitudes de apoyo financiero en el marco de las áreas de inversión se presentarán a la Comisión.

La elección de las áreas de inversión se justificará debidamente mediante un análisis de las deficiencias del mercado o de las situaciones de inversión mejorables. Dicho análisis será realizado por la Comisión en cooperación con las contrapartes y los interesados potencialmente elegibles.

Las contrapartes elegibles podrán proporcionar los instrumentos mencionados en el apartado 3 en el contexto de un área de inversión o de un proyecto concreto administrado por una contraparte elegible. Los instrumentos podrán ser proporcionados en beneficio de los países socios, que pueden ser países en situación de vulnerabilidad o conflicto o países que estén haciendo frente a retos en materia de reconstrucción y recuperación posconflicto, en beneficio de las instituciones de esos países socios, incluidos sus bancos públicos nacionales y sus bancos y entidades financieras privados locales, y en beneficio de las entidades del sector privado de dichos países socios.

8. La Comisión evaluará las operaciones respaldadas por la Garantía de Acción Exterior en función de los criterios de elegibilidad establecidos en los apartados 2 y 3, y utilizará en la medida de lo posible los resultados de los sistemas de medición disponibles de las contrapartes elegibles. La Comisión publicará anualmente el resultado de su evaluación correspondiente a cada área de inversión.
9. Se otorgarán a la Comisión los poderes para adoptar actos delegados con arreglo al artículo 34 a fin de complementar o modificar los ámbitos prioritarios en el anexo V y la gobernanza del FEDS+ en el anexo VI.

Artículo 28

Contribución de otros donantes a la Garantía de Acción Exterior

1. Los Estados miembros, terceros países y otros terceros podrán contribuir a la Garantía de Acción Exterior.

No obstante lo dispuesto en el artículo 218, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento Financiero, las partes contratantes del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo podrán contribuir en forma de garantías o en efectivo.

La contribución de terceros países que no son partes contratantes del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y de otros terceros se efectuará en efectivo y a reserva de la aprobación de la Comisión.

La Comisión informará sin demora al Parlamento Europeo y al Consejo de las contribuciones confirmadas.

A petición de los Estados miembros, sus contribuciones podrán asignarse al inicio de acciones en regiones, países y sectores específicos o en áreas de inversión existentes.

2. Las contribuciones en forma de garantía no superarán el 50 % del importe a que hace referencia el artículo 26, apartado 2, del presente Reglamento.

Las contribuciones realizadas por los Estados miembros y las partes contratantes del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo en forma de garantía únicamente podrán ser utilizadas para el pago de ejecuciones de garantía después de que la financiación del presupuesto general de la Unión junto con otras contribuciones en efectivo haya sido utilizada en el pago de ejecuciones de garantía.

Todas las contribuciones podrán utilizarse para ejecuciones de garantía independientemente de su asignación.

La Comisión, en nombre de la Unión, y el contribuyente celebrarán un acuerdo de contribución que contendrá, en particular, disposiciones relativas a las condiciones de pago.

Artículo 29

Aplicación de los acuerdos de la Garantía de Acción Exterior

1. La Comisión, en nombre de la Unión, celebrará acuerdos de la Garantía de Acción Exterior con las contrapartes elegibles seleccionadas con arreglo al artículo 27. Los acuerdos podrán celebrarse con un consorcio de dos o más contrapartes elegibles.
2. Entre la Comisión y la contraparte o contrapartes elegibles seleccionadas se celebrarán uno o más acuerdos de la Garantía de Acción Exterior para cada área de inversión. Además, con el fin de abordar necesidades específicas, la Garantía de Acción Exterior podrá concederse para operaciones concretas de financiación e inversión.

Todos los acuerdos de la Garantía de Acción Exterior se pondrán a disposición del Parlamento Europeo y del Consejo, previa solicitud, teniendo en cuenta la protección de la información confidencial y comercialmente delicada.

3. Los acuerdos de la Garantía de Acción Exterior contendrán, en particular:

- a) normas detalladas sobre la cobertura, requisitos, elegibilidad, contrapartes elegibles y procedimientos;
 - b) normas detalladas sobre la concesión de la Garantía de Acción Exterior, en particular sobre las modalidades de cobertura y la cobertura definida para las carteras y los proyectos de determinados tipos de instrumentos, así como un análisis de los riesgos del proyecto y carteras de proyectos, también a escala sectorial, regional y nacional;
 - c) una mención de los objetivos y el propósito del presente Reglamento, una evaluación de las necesidades y una indicación de los resultados esperados, teniendo en cuenta la promoción de la responsabilidad social de las empresas y la conducta empresarial responsable;
 - d) la remuneración de la garantía, que ha de reflejar el nivel de riesgo, y la posibilidad de que la remuneración sea parcialmente subvencionada, en casos debidamente justificados, para ofrecer condiciones favorables;
 - e) los requisitos para la utilización de la Garantía de Acción Exterior, incluidas las condiciones de pago, tales como plazos, intereses que se hayan de pagar por los importes adeudados, gastos y costes de recuperación y, eventualmente, disposiciones necesarias en materia de liquidez;
 - f) los procedimientos de reclamación, incluidos, entre otros elementos, los hechos desencadenantes y los plazos de espera, y los procedimientos en materia de recuperación de importes adeudados;
 - g) las obligaciones en materia de seguimiento, informes y evaluación;
 - h) procedimientos de reclamación claros y accesibles para terceros que puedan verse afectados por la ejecución de los proyectos respaldados por la Garantía de Acción Exterior.
4. La aprobación de las operaciones de financiación e inversión será efectuada por la contraparte elegible siguiendo sus propias normas y procedimientos de conformidad con las condiciones del acuerdo de la Garantía de Acción Exterior.
5. La Garantía de Acción Exterior podrá cubrir:
- a) en el caso de instrumentos de deuda, el principal y todos los intereses e importes adeudados a la contraparte elegible seleccionada, pero no percibidos por esta de conformidad con las condiciones de las operaciones de financiación tras haberse producido un impago;
 - b) en el caso de inversiones en capital, los importes invertidos y sus costes de financiación asociados;
 - c) en el caso de las demás operaciones de financiación e inversión a que se refiere el artículo 27, apartado 2, los importes utilizados y sus costes de financiación asociados;
 - d) todos los gastos y costes de recuperación pertinentes relacionados con una situación de impago, a menos que sean deducidos de los procedimientos de recuperación.
6. Para permitir a la Comisión cumplir sus obligaciones contables, sus obligaciones de información sobre los riesgos cubiertos por la Garantía de Acción Exterior y en consonancia con el artículo 209, apartado 4, del Reglamento Financiero, las

contrapartes elegibles con las que se haya celebrado un acuerdo de garantía presentarán anualmente a la Comisión y al Tribunal de Cuentas los informes financieros sobre las operaciones de financiación e inversión cubiertas por el presente Reglamento, auditados por un auditor externo independiente, en los que se incluirá, entre otros aspectos, información sobre:

- a) la evaluación del riesgo de las operaciones de financiación e inversión de las contrapartes elegibles, incluida información sobre las obligaciones de la Unión atendiendo a las normas contables a que hace referencia el artículo 80 del Reglamento Financiero y las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público;
 - b) las obligaciones financieras pendientes de la Unión derivadas de las operaciones del FEDS+ para las contrapartes elegibles y sus operaciones de financiación e inversión, desglosadas por operación.
7. Las contrapartes elegibles facilitarán a la Comisión, previa solicitud, toda información adicional que esta necesite para cumplir sus obligaciones en relación con el presente Reglamento.
 8. La Comisión informará sobre los instrumentos financieros, garantías presupuestarias y ayuda financiera de conformidad con los artículos 241 y 250 del Reglamento Financiero. Para ello, las contrapartes elegibles presentarán anualmente la información necesaria que permita a la Comisión cumplir con sus obligaciones de informar.

Artículo 30

Participación de capital en un banco de desarrollo

La dotación para programas geográficos a que hace referencia el artículo 6, apartado 2, letra a), podrá utilizarse para contribuir a la dotación de capital de entidades financieras de desarrollo europeas y otras.

CAPÍTULO V

Seguimiento, presentación de informes y evaluación

Artículo 31

Seguimiento y presentación de informes

1. Los indicadores para informar de los progresos en virtud del presente Reglamento en la consecución de los objetivos específicos establecidos en el artículo 3 figuran en el anexo VII, en consonancia con los indicadores de los objetivos de desarrollo sostenible. Los valores de los indicadores a 1 de enero de 2021 se utilizarán como base para valorar el grado de cumplimiento de los objetivos.
2. La Comisión hará un seguimiento periódico de sus acciones y analizará los progresos en la consecución de los resultados esperados, respecto de rendimientos y efectos.

El seguimiento de los progresos con respecto a los resultados esperados deberá realizarse sobre la base de indicadores claros, transparentes y, en su caso, mensurables. El número de indicadores será limitado para facilitar que se presenten los informes oportunamente.

3. Los marcos comunes de resultados incluidos en los documentos de programación conjunta que cumplan los criterios expuestos en el artículo 12, apartado 4, servirán de base para el seguimiento conjunto por parte de la Unión y los Estados miembros de la ejecución de su apoyo colectivo a un país socio.

El sistema de información sobre los resultados garantizará que los datos para el seguimiento de la ejecución del programa y los resultados se recopilan de manera eficiente, efectiva y oportuna. A tal fin, deberán imponerse requisitos de información proporcionados a los receptores de los fondos de la Unión.

4. La Comisión examinará los progresos realizados en la aplicación del presente Reglamento. A partir de 2022, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe anual sobre la consecución de los objetivos del presente Reglamento mediante indicadores que midan los resultados logrados y la eficacia del Instrumento en cuestión. Dicho informe también se presentará al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones.
5. El informe anual presentará, respecto del año anterior, información sobre las medidas financiadas, los resultados de las actividades de seguimiento y evaluación, la participación de los socios interesados y la ejecución presupuestaria en lo tocante a compromisos y pagos, desglosada por países, regiones y ámbitos de cooperación. Asimismo, el informe evaluará los resultados de la financiación de la Unión sirviéndose, en la medida de lo posible, de indicadores específicos y mensurables relativos a su papel en la consecución de los objetivos del presente Reglamento. En el caso de la cooperación para el desarrollo, el informe evaluará igualmente, cuando sea posible y pertinente, la conformidad con los principios en materia de eficacia del desarrollo, incluso cuando se trate de instrumentos financieros innovadores.
6. El informe anual que se elabore en 2021 contendrá información consolidada de los informes anuales referidos al periodo de 2014 a 2020 sobre toda la financiación en virtud de los Reglamentos contemplados en el artículo 40, apartado 2, que incluya los ingresos afectados externos y las contribuciones a los fondos fiduciarios, y que ofrezca un desglose de los gastos por país, uso de los instrumentos financieros, compromisos y pagos. El informe reflejará lo esencial de las enseñanzas extraídas, así como la actuación consecutiva a las recomendaciones de los ejercicios de evaluación externos realizados en años anteriores.
7. Se efectuará una estimación anual del gasto total relacionado con la acción en favor del clima y la biodiversidad basada en los documentos indicativos de programación adoptados. Los fondos asignados en virtud del presente Reglamento se someterán una vez al año a un sistema de seguimiento basado en la metodología de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos («los marcadores de Río»), sin excluir el uso de otras metodologías más precisas en la medida en que estén disponibles, integradas en la actual metodología de gestión de los resultados de los programas de la Unión, con el fin de cuantificar los gastos relativos a la acción climática y la biodiversidad a nivel de los planes de acción y medidas a que se refiere el artículo 9, y registradas en el marco de las evaluaciones y el informe anual.
8. La Comisión facilitará la información disponible en materia de cooperación para el desarrollo mediante normas reconocidas internacionalmente.
9. Para garantizar la evaluación efectiva de los progresos del presente Reglamento en la consecución de sus objetivos, se facultará a la Comisión para adoptar actos delegados con arreglo al artículo 34 con el fin de modificar el anexo VII para revisar o

completar los indicadores cuando se considere necesario y suplementar el presente Reglamento con disposiciones sobre el establecimiento de un marco de seguimiento y evaluación.

Artículo 32 **Evaluación**

1. Se llevará a cabo una evaluación intermedia del presente Reglamento una vez que se disponga de suficiente información sobre su ejecución, pero, a más tardar, cuatro años después del inicio de la ejecución del Instrumento.

Cuando proceda, las evaluaciones utilizarán los principios de buenas prácticas del Comité de Ayuda de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, procurando verificar si se han cumplido los objetivos y formulando recomendaciones para mejorar las operaciones futuras.

2. Tras la conclusión de la ejecución del Reglamento, pero, a más tardar, cuatro años después del plazo previsto en el artículo 1, la Comisión llevará a cabo una evaluación final del Reglamento. Esta evaluación examinará la contribución de la Unión a la consecución de los objetivos del Reglamento, teniendo en cuenta indicadores que midan los resultados logrados y cualquier constatación y conclusión relativas a su impacto.

El informe de evaluación final también examinará la eficacia, el valor añadido, el margen de simplificación, la coherencia interna y externa, y si los objetivos del presente Reglamento siguen siendo pertinentes.

El informe de evaluación final se realizará con el propósito concreto de mejorar la ejecución de la financiación de la Unión. Informará también sobre las decisiones relativas a la renovación, modificación o suspensión de los tipos de acciones ejecutadas en virtud del Reglamento.

El informe de evaluación final incluirá además información consolidada de los informes anuales pertinentes sobre toda la financiación regulada por el presente Reglamento, que incluya los ingresos asignados externos y las contribuciones a los fondos fiduciarios, y que ofrezca un desglose de los gastos por país beneficiario, uso de los instrumentos financieros, compromisos y pagos.

La Comisión comunicará las conclusiones de las evaluaciones, acompañadas de sus observaciones, al Parlamento Europeo, al Consejo y a los Estados miembros a través del comité pertinente a que se refiere el artículo 35. A petición de los Estados miembros, se podrán debatir en dicho comité evaluaciones concretas. Los resultados de estos informes se tendrán en cuenta en la elaboración de programas y en la asignación de recursos.

La Comisión asociará, en la medida que corresponda, a todas las partes interesadas en el proceso de evaluación de la financiación de la Unión prevista en el presente Reglamento, y cuando proceda, procurará organizar evaluaciones conjuntas con Estados miembros y socios en materia de ayuda al desarrollo con la estrecha participación de los países socios.

3. En consonancia con las disposiciones específicas sobre presentación de informes del Reglamento Financiero, a más tardar el 31 de diciembre de 2025 y, posteriormente, cada tres años, la Comisión evaluará la utilización y el funcionamiento de la Garantía

de Acción Exterior. La Comisión presentará su informe de evaluación al Parlamento Europeo y al Consejo. Ese informe de evaluación irá acompañado de un dictamen del Tribunal de Cuentas.

TÍTULO III ***DISPOSICIONES FINALES***

Artículo 33

Participación de un país o territorio no cubierto por el presente Reglamento

1. En circunstancias debidamente justificadas y cuando la acción que vaya a implementarse sea de naturaleza mundial, transregional o regional, la Comisión podrá decidir, en el marco de los programas indicativos plurianuales pertinentes o de los planes de acción o medidas pertinentes ampliar el ámbito de las acciones a países y territorios no cubiertos por el presente Reglamento con arreglo al artículo 4, con el fin de garantizar la coherencia y la eficacia de la financiación de la Unión o de fomentar la cooperación regional o transregional.
2. La Comisión podrá incluir una asignación financiera específica para ayudar a los países y regiones socios a que refuercen su cooperación con las regiones ultraperiféricas de la Unión que estén en su vecindad y con los países y territorios de ultramar cubiertos por la *Decisión PTU* del Consejo. Para ello, el presente Reglamento podrá contribuir, cuando proceda y sobre la base de la reciprocidad y la proporcionalidad en cuanto al nivel de financiación procedentes de la *Decisión PTU* o del *Reglamento CTE*, a acciones implementadas por un país socio o región o cualquier otra entidad en virtud del presente Reglamento, por un país, territorio o cualquier otra entidad en virtud de la *Decisión PTU* o por una región ultraperiférica de la Unión en el marco de programas operativos conjuntos o de programas o medidas de cooperación interregional establecidos y aplicados en virtud del *Reglamento CTE*.

Artículo 34

Ejercicio de la delegación

1. Se otorgan a la Comisión los poderes para adoptar actos delegados en las condiciones establecidas en el presente artículo.
2. Los poderes para adoptar los actos delegados mencionados en el artículo 4, apartado 6, el artículo 26, apartado 3, el artículo 27, apartado 9, y el artículo 31, apartado 9, se otorgarán a la Comisión durante el período de validez del presente Reglamento.
3. La delegación de poderes mencionada en el artículo 4, apartado 6, el artículo 26, apartado 3, el artículo 27, apartado 9, y el artículo 31, apartado 9, podrá ser revocada en cualquier momento por el Parlamento Europeo o por el Consejo. La decisión de revocación pondrá término a la delegación de los poderes que en ella se especifiquen. La Decisión surtirá efecto el día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* o en una fecha posterior indicada en ella. No afectará a la validez de los actos delegados que ya estén en vigor.

4. Antes de adoptar un acto delegado, la Comisión consultará a los expertos designados por cada Estado miembro de conformidad con los principios establecidos en el Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación de 13 de abril de 2016.
5. Tan pronto como la Comisión adopte un acto delegado lo notificará simultáneamente al Parlamento Europeo y al Consejo.
6. Los actos delegados adoptados en virtud del artículo 4, apartado 6, del artículo 26, apartado 3, del artículo 27, apartado 9, y del artículo 31, apartado 9, entrarán en vigor únicamente si, en un plazo de dos meses desde su notificación al Parlamento Europeo y al Consejo, ni el Parlamento Europeo ni el Consejo hayan formulado objeciones o si, antes del vencimiento de dicho plazo, tanto el uno como el otro informan a la Comisión de que no las formularán. El plazo se prorrogará dos meses a iniciativa del Parlamento Europeo o del Consejo.

Artículo 35

Comité

1. La Comisión estará asistida por el Comité del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional. Este Comité será un comité en el sentido del Reglamento (UE) n.º 182/2011.
2. En los casos en que se haga referencia al presente apartado, se aplicará el artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 182/2011.
3. Cuando sea necesario pedir un dictamen del Comité por procedimiento escrito, dicho procedimiento se dará por concluido sin resultado cuando así lo decida el presidente del Comité o lo pida una mayoría simple de sus miembros dentro del plazo de entrega del dictamen.
4. En los casos en que se haga referencia al presente apartado, se aplicará el artículo 8 del Reglamento (UE) n.º 182/2011, leído en relación con su artículo 5.
5. La decisión adoptada permanecerá en vigor durante el mismo periodo que el documento, programa de acción o medida adoptados o modificados.
6. Un observador del Banco Europeo de Inversiones participará en las reuniones del Comité en lo que se refiere a las cuestiones relativas al Banco Europeo de Inversiones.

Artículo 36

Información, comunicación y publicidad

1. Los receptores de la financiación de la Unión deberán mencionar el origen de la financiación y garantizar su visibilidad (en particular cuando promuevan las acciones y sus resultados) facilitando información coherente, efectiva y proporcionada dirigida a múltiples destinatarios (incluidos los medios de comunicación y el público).
2. La Comisión llevará a cabo acciones de información y comunicación en relación con el presente Reglamento, sus acciones y sus resultados. Los recursos financieros asignados al presente Reglamento también deberán contribuir a la comunicación institucional de las prioridades políticas de la Unión, en la medida en que dichas

prioridades estén directamente relacionadas con los objetivos mencionados en el artículo 3.

Artículo 37

Exención de los requisitos de visibilidad

Cuestiones de seguridad o de sensibilidad política local podrán hacer que sea preferible o necesario limitar las actividades de comunicación y visibilidad en determinados países o zonas o durante determinados periodos. En tales casos, el público destinatario y los instrumentos, productos y canales de visibilidad que se vayan a utilizar para promover una acción determinada se elegirán caso por caso, consultando a la Unión y con su acuerdo. Cuando se requiere una intervención rápida como respuesta a una crisis repentina, no es necesario presentar una comunicación completa y un plan de visibilidad inmediatamente. En tales situaciones, sin embargo, el apoyo de la Unión se indicará adecuadamente desde el comienzo.

Artículo 38

Cláusula SEAE

El presente Reglamento se aplicará de conformidad con la Decisión 2010/427/UE.

Artículo 39

Derogación y disposiciones transitorias

1. La Decisión n.º 466/2014/EU, el Reglamento (CE, Euratom) n.º 480/2009 y el Reglamento (UE) 2017/1601 quedan derogados con efecto a partir del 1 de enero de 2021.
2. La dotación financiera del presente Reglamento podrá cubrir también los gastos de asistencia técnica y administrativa necesarios para garantizar la transición entre el presente Reglamento y las medidas adoptadas en el marco de sus predecesores: el Reglamento (UE) n.º 233/2014 el Reglamento (UE) n.º 232/2014 el Reglamento (UE) n.º 230/2014 el Reglamento (UE) n.º 235/2014 el Reglamento (UE) n.º 234/2014, el Reglamento (Euratom) n.º 237/2014, el Reglamento (UE) n.º 236/2014, la Decisión n.º 466/2014/EU, el Reglamento (CE, Euratom) n.º 480/2009 y el Reglamento (UE) 2017/1601.
3. La dotación financiera del presente Reglamento podrá cubrir también los gastos relativos a la preparación de cualquier sucesor del presente Reglamento.
4. En caso necesario, podrán consignarse en el presupuesto créditos después de 2027 a fin de cubrir los gastos contemplados en el artículo 20, apartado 1, y permitir así la gestión de las acciones no finalizadas a 31 de diciembre de 2027.

Artículo 40
Entrada en vigor

El presente Reglamento entrará en vigor a los días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Será de aplicación a partir del 1 de enero de 2021.

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

Hecho en Bruselas, el

Por el Parlamento Europeo
El Presidente

Por el Consejo
El Presidente

FICHA FINANCIERA LEGISLATIVA

1. MARCO DE LA PROPUESTA/INICIATIVA

- 1.1. Denominación de la propuesta/iniciativa
- 1.2. Ámbito(s) político(s) afectado(s) (*Clúster de programas*)
- 1.3. Naturaleza de la propuesta/iniciativa
- 1.4. Justificación de la propuesta/iniciativa
- 1.5. Duración e incidencia financiera
- 1.6. Modo(s) de gestión previsto(s)

2. MEDIDAS DE GESTIÓN

- 2.1. Disposiciones en materia de seguimiento e informes
- 2.2. Sistema de gestión y de control
- 2.3. Medidas de prevención del fraude y de las irregularidades

3. INCIDENCIA FINANCIERA ESTIMADA DE LA PROPUESTA/INICIATIVA

- 3.1. Rúbrica(s) del marco financiero plurianual y línea(s) presupuestaria(s) de gastos afectada(s)
- 3.2. Incidencia estimada en los gastos
 - 3.2.1. *Resumen de la incidencia estimada en los gastos*
 - 3.2.2. *Incidencia estimada en los créditos de carácter administrativo*
 - 3.2.3. *Contribución de terceros*
- 3.3. Incidencia estimada en los ingresos

FICHA FINANCIERA LEGISLATIVA

1. MARCO DE LA PROPUESTA/INICIATIVA

1.1. Denominación de la propuesta/iniciativa

Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional

1.2. **Ámbito(s) político(s) afectado(s) (*Clúster de programas*)**

Acción exterior

Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional

1.3. **La propuesta/iniciativa se refiere a:**

una acción nueva

una acción nueva a raíz de un proyecto piloto / una acción preparatoria⁸⁴

prolongación de una acción existente

una fusión o reorientación de una o más acciones hacia otra/una nueva acción

1.4. **Justificación de la propuesta/iniciativa**

1.4.1. *Necesidad(es) que debe(n) satisfacerse a corto o largo plazo, incluido un calendario detallado del despliegue de la aplicación de la iniciativa*

A largo plazo, el objetivo general del Instrumento propuesto es defender y promover los intereses y valores de la Unión en el mundo.

De conformidad con el artículo 3, apartado 5, el artículo 8 y el artículo 21 del Tratado de la Unión Europea, entre los objetivos específicos están:

a) apoyar y favorecer el diálogo y la cooperación con los terceros países y regiones de la Vecindad, África subsahariana, Asia y el Pacífico y el continente americano y el Caribe;

b) a nivel mundial, fomentar los derechos humanos y la democracia, apoyar a las organizaciones de la sociedad civil, aumentar la estabilidad y la paz y abordar otros retos mundiales;

c) responder con rapidez a situaciones de crisis, inestabilidad y conflicto; reforzar la resiliencia y la vinculación entre la acción humanitaria y de desarrollo; y las prioridades y necesidades de la política exterior.

Al menos el 90 % de la financiación en virtud del Instrumento debe cumplir los criterios de la ayuda oficial al desarrollo establecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

1.4.2. *Valor añadido de la intervención de la Unión (puede derivarse de distintos factores, como mejor coordinación, seguridad jurídica, mejora de la eficacia o complementariedades). A efectos del presente punto se entenderá por «valor añadido de la intervención de la Unión» el valor resultante de una intervención de la Unión que viene a sumarse al valor que se hubiera generado de haber actuado los Estados miembros de forma aislada.*

Motivos para actuar a nivel europeo (ex ante)

⁸⁴ Tal como se contempla en el artículo 58, apartado 2, letras a) o b), del Reglamento Financiero.

En los últimos años hemos presenciado conflictos regionales, terrorismo, presión migratoria, un uso insostenible de los recursos y el aumento del proteccionismo. Individualmente, los Estados miembros no serían capaces de responder con eficacia a estas dinámicas globales, pero la UE está en una posición única para abordar los retos, desarrollar oportunidades para un mundo que cambia rápidamente y ofrecer ayuda exterior debido a sus competencias esenciales derivadas de los Tratados, sus valores y credibilidad como actor de la paz y defensor de la democracia y los derechos humanos y líder en la lucha contra el cambio climático y la protección del medio ambiente, su influencia política y naturaleza supranacional, el alcance, la coherencia y la combinación de instrumentos y toda la gama de herramientas de que dispone para la aplicación sobre el terreno.

La UE tiene la oportunidad de establecer el diálogo de igual a igual con otras organizaciones regionales, por ejemplo la Unión Africana.

En algunos ámbitos en los que los Estados miembros no actúan, la UE sigue siendo el principal actor, y a veces el único, para la intervención. Este es el caso, por ejemplo, en contextos sensibles, tales como la defensa de los derechos humanos y misiones de observación electoral.

La UE puede aportar valor añadido basado en el volumen de recursos canalizados a través de sus instrumentos, la relativa flexibilidad de sus modos de gestión y la previsibilidad de los recursos durante el período del marco financiero plurianual.

La UE ha adquirido una gran experiencia en determinados ámbitos nacidos de la historia de Europa (por ejemplo, la integración regional y la transición democrática) y del éxito de políticas (como su experiencia en seguridad alimentaria adquirida en el marco de la política agrícola común y la política pesquera común, y en las normas técnicas del mercado único). Se ha ganado una reconocida reputación internacional como actor de la paz y la prevención de conflictos y como defensor activo de elecciones libres y del respeto de los derechos humanos.

La UE tiene una presencia mundial a través de sus delegaciones, lo que garantiza una vasta red de información sobre acontecimientos que afectan a países de todo el mundo. La UE también es Parte en la mayoría de los procesos multilaterales para hacer frente a los desafíos mundiales. Esto le permite estar constantemente al corriente de las nuevas necesidades y problemas y, por tanto, reasignar los recursos en consecuencia. La complementariedad entre la acción de la UE y las acciones llevadas a cabo por los Estados miembros es cada vez mayor. Esto refuerza el diálogo político y la cooperación, que cada vez más se canalizan a través de una programación conjunta con los Estados miembros.

La UE también puede complementar las actividades de los Estados miembros a la hora de hacer frente a situaciones potencialmente peligrosas o en caso de intervenciones especialmente costosas.

Valor añadido de la Unión que se prevé generar (ex post)

El valor añadido que se prevé generar con el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional debe ser consecuente con las conclusiones de la revisión intermedia de los instrumentos de financiación exterior. Durante la revisión intermedia, el análisis de los indicadores del nivel de impacto incluidos en los actuales reglamentos (por ejemplo, los objetivos de desarrollo sostenible) pusieron de manifiesto tendencias positivas. Se prevé que estas tendencias continúen después de 2020 con objetivos internacionales fijados para 2030.

1.4.3. Principales conclusiones extraídas de experiencias similares anteriores

El informe de revisión intermedio⁸⁵ adoptado por la Comisión sobre diez de los instrumentos de financiación exterior⁸⁶, los informes de evaluación a posteriori sobre la ayuda macrofinanciera y la revisión intermedia del mandato de préstamo en el exterior del Banco Europeo de Inversiones⁸⁷ concluyeron que los instrumentos de financiación exterior han sido, en general, adecuados para sus fines y que estaban surgiendo tendencias positivas en relación con el logro de objetivos. Los informes muestran que se necesitan más recursos para los instrumentos de financiación exterior puesto que ya se han estirado hasta su límite financiero.

Los instrumentos establecen el ámbito de aplicación, los objetivos y procedimientos que permitan ejecutar las políticas. El informe de revisión intermedio ha demostrado que su naturaleza habilitadora permite a estos instrumentos cubrir la mayoría de las necesidades y objetivos de la acción exterior de la UE. Ganarían si reflejaran mejor una serie de acontecimientos, tales como: el nuevo marco político, incluida la cobertura universal de la Agenda 2030, la crisis migratoria y de los refugiados y la proyección exterior de las políticas internas. Además, es necesario prestar más atención a los vínculos entre desarrollo y seguridad y al nivel global de ambición de las acciones de paz y seguridad enmarcadas en la ayuda exterior.

La introducción del principio de graduación⁸⁸ en determinados instrumentos (como el Instrumento de Cooperación al Desarrollo) ha dejado un vacío en la capacidad de la UE para cooperar con países de renta media-alta a través de iniciativas de cooperación bilateral. Puesto que algunas situaciones en esos países pueden exigir esa ayuda (por ejemplo, situaciones posteriores a las crisis), se llegó a la conclusión de que la UE debe buscar formas innovadoras de cooperación, como se recoge en el nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo⁸⁹ con los países en vías de desarrollo más avanzados y los socios estratégicos, en consonancia con la cobertura universal de la Agenda 2030.

Promover los valores fundamentales y los derechos humanos es la piedra angular de los instrumentos. Sin embargo, hubo dificultades para promover y aplicar estos principios en algunos países y se observó que las organizaciones de la sociedad civil están perdiendo representatividad en muchos países. Esto hace que trabajar en estos temas sea complejo y pone de manifiesto la tensión entre promover la agenda en materia de derechos humanos y los propios intereses prioritarios de los socios.

En el contexto actual de crisis y conflictos múltiples, la UE tiene que ser capaz de reaccionar rápidamente a los acontecimientos. Sin embargo, en el caso de algunos

⁸⁵ El informe de revisión intermedio [COM(2017) 720 final] se basó en diez documentos de trabajo, uno por instrumento (véase la lista más adelante) que, a su vez, se basaban en diez evaluaciones independientes. El informe intermedio, los documentos de trabajo y las evaluaciones independientes pueden consultarse en la siguiente dirección: https://ec.europa.eu/europeaid/public-consultation-external-financing-instruments-european-union_en

⁸⁶ Los 10 instrumentos fueron los siguientes: Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD); Fondo Europeo de Desarrollo (FED); Instrumento Europeo de Vecindad (IEV); Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP II); Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz (IEP); Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH); Instrumento de Colaboración (IC); Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear (ICSN); Decisión sobre Groenlandia (DG); y Reglamento de ejecución común (REC).

⁸⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016DC0584>

⁸⁸ En la cooperación actual de la UE, «graduación» significa que los países de renta media-alta ya no pueden entablar cooperación bilateral con la UE.

⁸⁹ Puntos 91-93.

instrumentos, la capacidad de reacción se vio obstaculizada por la falta de flexibilidad financiera. Cuando surgieron nuevas prioridades como la crisis de los refugiados y migratoria, hubo problemas al intentar reasignar fondos dentro de los instrumentos con cargo al presupuesto puesto que se habían comprometido cantidades elevadas en programas a largo plazo y no permitían suficiente margen no asignado. Como se indica en el informe de revisión intermedio, hay que aumentar la flexibilidad.

Es necesario que haya coherencia entre los componentes del instrumento, entre los diferentes instrumentos y con los donantes. En general, el informe de revisión intermedio observa resultados contradictorios en cuanto a la coherencia. En términos de coherencia dentro de los instrumentos, los resultados fueron satisfactorios. Se constató un cierto nivel de coherencia entre los instrumentos pero, en ocasiones, la multiplicidad de programas dio lugar a que se solaparan acciones, en particular la cooperación compleja con los países en vías de desarrollo más avanzados. Además, la interacción entre enfoques geográficos y temáticos produjo algunas veces respuestas incoherentes a nivel nacional. Las reacciones de las delegaciones de la UE pusieron de manifiesto que les resultaba difícil gestionar y aprovechar las complementariedades y crear sinergias entre los instrumentos. En general, se consideró que la UE estaba perdiendo oportunidades de estrategias coordinadas para un país o región determinados.

En términos de coherencia con los Estados miembros, la revisión concluyó que existía potencial para la programación conjunta que debe reforzarse. Sin embargo, esto requeriría un mayor compromiso en algunos casos, tanto de los gobiernos de los países socios como de los Estados miembros.

El informe de revisión intermedio señala tendencias positivas en relación con la obtención de resultados. No obstante, se observaron dificultades para cuantificar los logros. Frecuentemente hubo poca información sobre los sistemas de supervisión contemplados en los instrumentos. Ha habido falta de datos (incluidos los valores de referencia) para medir si los instrumentos estaban en vías de alcanzar algunos de sus objetivos (en particular los de alto nivel), y el convencimiento de que muchos factores externos (por ejemplo, las políticas de los países socios y otros donantes) influyen en la consecución de los objetivos.

En lo que respecta a la integración de las prioridades de la UE, se observó un avance significativo en todos los instrumentos relacionados con el cambio climático⁹⁰, aunque es preciso redoblar los esfuerzos para abordar la magnitud de otros retos medioambientales, como la pérdida de biodiversidad y el agotamiento de los recursos naturales. La integración de cuestiones relacionadas con los derechos humanos, tales como la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, en la mayoría de los casos se consideró una asignatura pendiente y los gobiernos de los países socios, a veces, muestran falta de interés o reticencia en estos temas.

Aunque el funcionamiento a nivel organizativo se estimó eficiente en términos generales, algunos actores consideraron que la aplicación de algunos instrumentos era una carga administrativa excesiva. En algunas ocasiones, se ha percibido a la

⁹⁰ Por ejemplo, las contribuciones al cambio climático del 11.º FED aumentaron del 3,3 % en 2014 al 23,3 % en 2016, y las realizadas por el ICD en materia de cambio climático pasaron del 17,7 % en 2014 al 24,9 % en 2016. Fuente: Indicador 12b, Marco de Resultados de la Cooperación Internacional y el Desarrollo de la UE, con aportaciones del Sistema de notificación por parte de los países acreedores del CAD de la OCDE.

Comisión como más interesada en el proceso que en los propios objetivos y resultados de las políticas.

1.4.4. Compatibilidad y posibles sinergias con otros instrumentos adecuados

Al aplicar el presente Reglamento, se garantizará la coherencia con otros ámbitos de la acción exterior y con otras políticas relevantes de la UE, así como la coherencia de las políticas para el desarrollo⁹¹. Como se incorporó en la Agenda 2030, esto significa tener en cuenta la repercusión de todas las políticas en el desarrollo sostenible a todos los niveles: nacional, dentro de la UE, en otros países y a escala mundial.

Además, deben buscarse sinergias con acciones en virtud de otros programas de la UE, con el fin de maximizar el impacto de intervenciones combinadas; entre esos programas están los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos y Horizonte Europa.

Las acciones financiadas en virtud de la presente propuesta deben ser coherentes con las llevadas a cabo en el marco del Instrumento de Preadhesión III, la Decisión relativa a los países y territorios de ultramar, la política exterior y de seguridad común y el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz propuesto recientemente, que queda fuera del presupuesto de la UE. La ayuda humanitaria contemplada en el artículo 214 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea no será financiada en virtud de la presente propuesta, ya que se seguirá financiando a través del Reglamento relativo a la ayuda humanitaria.

La financiación a partir del Reglamento también debe utilizarse para financiar acciones relacionadas con la movilidad para el aprendizaje hacia terceros países o desde estos, o entre terceros países no asociados al Programa Erasmus, así como la cooperación y el diálogo político con esos países, de forma coherente con el Reglamento Erasmus.

⁹¹ https://ec.europa.eu/europeaid/policies/policy-coherence-development_en

1.5. Duración e incidencia financiera

Duración limitada

- En vigor desde [el][DD/MM]AAAA hasta [el][DD/MM]AAAA
- Incidencia financiera desde AAAA hasta AAAA para los créditos de compromiso y desde AAAA hasta AAAA para los créditos de pago.

Duración ilimitada

- Ejecución: fase de puesta en marcha a partir de 2021

1.6. Modo(s) de gestión previsto(s)⁹²

Gestión directa a cargo de la Comisión

- por sus servicios, incluido su personal en las Delegaciones de la Unión;
- por las agencias ejecutivas.

Gestión compartida con los Estados miembros

Gestión indirecta mediante delegación de tareas de ejecución presupuestaria en:

- terceros países o los organismos que estos hayan designado;
- organizaciones internacionales y sus agencias (especifíquense);
- el BEI y el Fondo Europeo de Inversiones;
- los organismos a que se hace referencia en los artículos 70 y 71 del Reglamento Financiero;
- organismos de Derecho público;
- organismos de Derecho privado investidos de una misión de servicio público, en la medida en que presenten garantías financieras suficientes;
- organismos de Derecho privado de un Estado miembro a los que se haya encomendado la ejecución de una colaboración público-privada y que presenten garantías financieras suficientes;
- personas a quienes se haya encomendado la ejecución de acciones específicas en el marco de la PESC, de conformidad con el título V del Tratado de la Unión Europea, y que estén identificadas en el acto de base correspondiente.
- *Si se indica más de un modo de gestión, facilítense los detalles en el recuadro de observaciones.*

Observaciones

El gasto exterior requiere la capacidad de utilizar todos los modos de gestión previstos relevantes y decididos durante la ejecución.

⁹² Los detalles sobre los modos de gestión y las referencias al Reglamento Financiero pueden consultarse en el sitio BudgWeb:
<https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/man/budgmanag/Pages/budgmanag.aspx>

2. MEDIDAS DE GESTIÓN

2.1. Disposiciones en materia de seguimiento e informes

Especifíquense la frecuencia y las condiciones de dichas disposiciones.

Los sistemas de seguimiento y evaluación de la Comisión se centran cada vez más en los resultados, y en ellos participan tanto personal interno como socios ejecutivos y expertos externos.

Los responsables a este respecto en las Delegaciones y en la sede central realizan un seguimiento continuo de la ejecución de los proyectos y programas, utilizando la información facilitada por los socios ejecutivos como parte de sus informes periódicos, incluyendo, cuando es posible, visitas sobre el terreno. El seguimiento proporciona información valiosa sobre los progresos; ayuda a los directores a identificar los estrangulamientos reales y potenciales y a adoptar medidas correctoras.

Además, se contratan expertos externos independientes para evaluar el funcionamiento de las acciones exteriores de la UE a través de tres sistemas distintos. Estas evaluaciones contribuyen a la rendición de cuentas y a la mejora de las intervenciones en curso; también permiten aprender de experiencias anteriores con vistas a futuras políticas y acciones. Estos sistemas suelen utilizar los criterios de evaluación del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos reconocidos internacionalmente, incluido el impacto (potencial). Por ejemplo, para la cooperación al desarrollo, a nivel de los proyectos, el Sistema de Seguimiento Orientado a Resultados (ROM) gestionado por la sede proporciona un breve panorama concreto de la calidad de una muestra de intervenciones. Utilizando una metodología normalizada muy estructurada, los expertos independientes del ROM evalúan los resultados del proyecto en función de los criterios de evaluación del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y formulan recomendaciones sobre cómo mejorar la ejecución en el futuro.

Las evaluaciones a nivel de los proyectos, que son gestionadas principalmente por la Delegación de la UE responsable del proyecto, proporcionan un análisis más profundo y detallado y ayudan a los gestores de proyectos a mejorar las intervenciones en curso y a preparar las intervenciones futuras. Se contrata a expertos externos independientes con conocimientos temáticos y geográficos para realizar el análisis y recoger información y pruebas de todas las partes interesadas, especialmente los beneficiarios finales. La Comisión también realiza evaluaciones estratégicas de sus políticas, desde la programación y estrategia a la ejecución de intervenciones en un sector específico (como la sanidad o la educación), en un país o región, o de un instrumento específico. Estas evaluaciones constituyen una importante contribución a la formulación de las políticas y la concepción de instrumentos y proyectos. Se publican todas ellas en el sitio web de la Comisión y se incluye un resumen de las conclusiones en el informe anual al Consejo y al Parlamento Europeo.

2.2. Sistema(s) de gestión y de control

2.2.1. Justificación del modo o los modos de gestión, el mecanismo o los mecanismos de aplicación de la financiación, las modalidades de pago y la estrategia de control propuestos

Modos de gestión

Por lo que se refiere a los modos de gestión, no se prevén cambios fundamentales y la experiencia adquirida por los servicios de la Comisión y los actores ejecutivos en los programas predecesores contribuirán a obtener mejores resultados en el futuro.

Las acciones que se financien en virtud del presente Reglamento se ejecutarán en el marco de la gestión directa por parte de la Comisión a partir de la sede y/o a través de las Delegaciones de la Unión y de la gestión indirecta por parte de cualquiera de las entidades enumeradas en el artículo 62, apartado 1, letra c), del nuevo Reglamento Financiero para alcanzar mejor los objetivos del Reglamento.

Por lo que se refiere a la gestión indirecta, como establece el artículo 154 del nuevo Reglamento Financiero, dichas entidades deben garantizar un nivel de protección de los intereses financieros de la UE equivalente al de la gestión directa. Se realizará una evaluación previa por pilares de los sistemas y procedimientos de las entidades, de conformidad con el principio de proporcionalidad y teniendo en cuenta la naturaleza de la acción y los riesgos financieros en que se incurra. Cuando la ejecución lo requiera, o cuando en los informes anuales de actividad se hayan expresado reservas, se definirán y aplicarán planes de acción con medidas de atenuación específicas. Además, la ejecución podrá ir acompañada de medidas de seguimiento adecuadas impuestas por la Comisión.

El Instrumento prevé que la gestión indirecta pueda también encomendarse a los países socios o a los organismos que estos designen. Esta gestión indirecta por parte de los países socios podrá revestir diversos grados de delegación: delegación parcial, en la que la Comisión conserva el control previo sobre las decisiones del país socio y ejecuta los pagos en nombre del país socio que, en virtud del artículo 154, apartado 6, letra b), del nuevo Reglamento Financiero no requiere una evaluación previa por pilares. O la delegación plena, en la que, tras una evaluación previa por pilares, el país socio puede ejecutar la acción utilizando sus propios sistemas y procedimientos de evaluación, sin control previo de la Comisión sobre la ejecución de la acción por parte del país socio.

También se recurrirá al apoyo presupuestario.

Se utilizarán instrumentos financieros innovadores, incluso en colaboración con el Banco Europeo de Inversiones (BEI), las instituciones financieras de los Estados miembros y otras instituciones financieras internacionales para actividades de financiación mixta. También está previsto el uso de fondos fiduciarios.

Arquitectura de control interno

El proceso de gestión y control interno está concebido para ofrecer garantías razonables en cuanto a la consecución de los objetivos de eficacia y eficiencia de las operaciones, la fiabilidad de la información financiera y la conformidad con el marco legislativo y procedimental pertinente.

Eficacia y eficiencia

Para garantizar la eficacia y eficiencia de las operaciones (y atenuar el alto nivel de riesgo en el entorno de la ayuda exterior), además de todos los elementos del proceso de política estratégica y planificación a escala de la Comisión, el entorno de la auditoría interna y otros requisitos del marco de control interno de la Comisión, los servicios ejecutivos seguirán teniendo un marco de gestión de la ayuda adaptado en funcionamiento para todos los instrumentos, que incluirá:

- Gestión descentralizada de la mayoría de la ayuda exterior por parte de las Delegaciones de la Unión in situ.
- Orientaciones oficiales y claras en materia de responsabilidad financiera (del ordenador delegado [Director General]) por medio de una subdelegación del ordenador subdelegado (Director) en la sede central al Jefe de Delegación.
- Informes periódicos de las Delegaciones de la Unión a la sede central (informes de gestión de la ayuda exterior), incluida una declaración de fiabilidad anual por el Jefe de Delegación.
- Establecimiento de un programa de formación sustancial destinada al personal de la Sede y al de las Delegaciones.
- Apoyo y orientación significativos a la sede/a las Delegaciones (incluso vía internet).
- Visitas regulares de supervisión a las delegaciones entre cada 3 y 6 años.
- Una metodología de gestión del ciclo de proyectos y programas que incluya: instrumentos de apoyo a la calidad para el diseño de la intervención, las modalidades de ejecución, el mecanismo de financiación, el sistema de gestión, la evaluación y selección de los socios encargados de la ejecución, etc.; gestión de programas y proyectos, instrumentos de supervisión e información con vistas a una ejecución efectiva, incluida la periódica supervisión externa in situ de los proyectos; e importantes componentes de evaluación y auditoría. Se buscará la simplificación ampliando el uso de opciones de costes simplificados y la confianza en el trabajo de auditoría de las organizaciones socias. Habrá una continuidad del enfoque de controles en función del riesgo de conformidad con los riesgos subyacentes.

Información financiera y contabilidad

Los servicios ejecutivos seguirán respetando las normas más exigentes en cuanto a contabilidad e información financiera, utilizando el sistema de contabilidad por el principio de devengo (ABAC) de la Comisión, así como instrumentos específicos de la ayuda exterior como el Sistema Común de Información RELEX (CRIS) y su sucesor (OPSYS).

En relación con el cumplimiento del marco legislativo y de procedimiento pertinente, los métodos de control del cumplimiento se exponen en la sección 2.3 (medidas de prevención del fraude y de las irregularidades).

2.2.2. *Información relativa a los riesgos identificados y al sistema o los sistemas de control interno establecidos para mitigarlos*

El entorno operativo de cooperación en virtud del presente instrumento se caracteriza por los riesgos de no lograr los objetivos del instrumento, gestión financiera no óptima y/o de no cumplir con las normas aplicables (errores de legalidad y regularidad) referentes a:

- inestabilidad económica y política y/o catástrofes naturales que pueden provocar dificultades y retrasos en la concepción y la aplicación de las intervenciones, en particular en los Estados frágiles;
- falta de capacidad institucional y administrativa en los países socios que puede generar dificultades y retrasos en la concepción y la aplicación de las intervenciones;
- proyectos y programas geográficamente dispersos (que en muchos casos cubren de manera aproximada países, territorios o regiones) pueden plantear retos logísticos o de recursos a la gestión, en particular cualquier seguimiento sobre el terreno de las actividades;
- la diversidad de posibles socios/beneficiarios con sus diversas estructuras de control interno y capacidades pueden fragmentar y, por lo tanto, reducir la eficacia y eficiencia de los recursos disponibles de la Comisión para apoyar y supervisar la aplicación;
- la mala calidad y la cantidad de los datos disponibles sobre los resultados y el efecto de la aplicación de la ayuda exterior en los países socios puede obstaculizar la capacidad de la Comisión para dar cuenta de los resultados y responder de ellos.

2.2.3. *Estimación y justificación de la rentabilidad de los controles (ratio «gastos de control ÷ valor de los correspondientes fondos gestionados»), y evaluación del nivel esperado de riesgo de error (al pago y al cierre)*

Los costes de gestión y control interno representan aproximadamente el 4 % de la estimación media anual de 12 780 millones EUR previstos para el total de los compromisos (operativos + administrativos) en la cartera de gastos financiados por el presupuesto general de la UE y el Fondo Europeo de Desarrollo para el periodo 2021-2027. Este cálculo de los costes de control se refiere únicamente a los costes de la Comisión, excluyendo los Estados miembros o las entidades a las que se haya encomendado la ejecución. Estas entidades pueden retirar hasta el 7 % para la administración de fondos, que podría utilizarse parcialmente con fines de control.

Estos costes de gestión tienen en cuenta todo el personal en la sede y en las Delegaciones, infraestructuras, viajes, formación, supervisión, evaluación y contratos de auditoría (incluidos los iniciados por los beneficiarios).

La relación entre actividades de gestión y actividades operativas podría reducirse gracias a las disposiciones mejoradas y simplificadas del nuevo Instrumento, en función de las modificaciones que introduzca el Reglamento Financiero. Los principales beneficios en términos de costes de gestión serán la consecución de los objetivos estratégicos, un uso eficiente y eficaz de los recursos y la aplicación de medidas preventivas sólidas y eficaces y otros controles a fin de garantizar el uso legal y regular de los fondos.

Aunque se seguirá persiguiendo el logro de mejoras en la naturaleza y precisión de las medidas de gestión y las comprobaciones de conformidad en relación con la cartera, estos costes son, en términos generales, necesarios para alcanzar de forma efectiva y eficiente los objetivos de los instrumentos con un riesgo mínimo de incumplimiento (por debajo del 2 % de error residual). Son netamente inferiores a los riesgos que supone eliminar o relajar los controles internos en este ámbito de alto riesgo.

Nivel previsto de riesgo de incumplimiento de las normas aplicables

El objetivo del instrumento en materia de cumplimiento es mantener el nivel histórico de riesgo de incumplimiento (índice de error), que es un nivel de error residual «neto» (sobre una base plurianual después de que se hayan ejecutado todos los controles y correcciones previstas sobre contratos cerrados), inferior al 2 %. Esto ha implicado tradicionalmente un margen de error del 2-5 % en una muestra aleatoria anual de operaciones analizada por el Tribunal de Cuentas Europeo a los efectos de la declaración anual de fiabilidad (DAS). La Comisión considera que este es el riesgo de incumplimiento más bajo que se puede alcanzar en su entorno de alto riesgo y teniendo en cuenta la carga administrativa y la necesaria rentabilidad de los controles de cumplimiento. Cuando se detecten deficiencias, se aplicarán medidas correctoras específicas teniendo presente respetar los porcentajes de error mínimo.

2.3. Medidas de prevención del fraude y de las irregularidades

Especifíquense las medidas de prevención y protección existentes o previstas, por ejemplo, la estrategia contra el fraude.

Dado el entorno de alto riesgo, los sistemas necesitan anticipar una aparición significativa de errores de cumplimiento potenciales (irregularidades) en las transacciones e incorporar un alto nivel de controles de prevención, detección y corrección lo más tempranos posible en el proceso de pago. En la práctica, esto significa que los controles de cumplimiento se apoyarán al máximo en importantes comprobaciones ex ante, sobre una base plurianual, por parte tanto de los auditores externos como del personal de la Comisión sobre el terreno, antes de los pagos finales del proyecto (mientras todavía se estén ejecutando algunas auditorías ex post), que vayan mucho más allá de las salvaguardias financieras exigidas por el Reglamento Financiero. El marco de cumplimiento consta, entre otros, de los siguientes componentes principales:

Medidas preventivas

- formación esencial obligatoria que abarque las cuestiones relacionadas con el fraude destinada al personal de gestión de la ayuda y los auditores;
- orientación (también a través de internet), mediante Manuales de procedimientos existentes, como el Manual de la DG DEVCO y el paquete de material para la gestión financiera (para los socios ejecutivos);
- evaluación ex ante con el fin de garantizar que las autoridades que gestionan los fondos pertinentes en el marco de la gestión conjunta y descentralizada dispongan de las adecuadas medidas antifraude destinadas a evitar y detectar el fraude en la gestión de los fondos de la Unión;
- escrutinio ex ante de los mecanismos de lucha contra el fraude existentes en el país asociado en el contexto de la evaluación del criterio de elegibilidad de la gestión de las finanzas públicas para recibir ayuda presupuestaria (es decir, compromiso activo de luchar contra el fraude y la corrupción, autoridades de inspección adecuadas, capacidad judicial suficiente, así como mecanismos eficientes de respuesta y sanción);

Medidas de detección y correctivas

- comprobaciones ex ante de las transacciones realizadas por el personal de la Comisión;

- auditorías y verificaciones (obligatorias y basadas en el riesgo), incluido el Tribunal de Cuentas;
- verificaciones (en función del riesgo) y recuperaciones retrospectivas;
- suspensión de la financiación de la UE cuando se detecte un caso grave de fraude, incluida la corrupción a gran escala, hasta que las autoridades hayan adoptado las medidas oportunas de cara a corregir y prevenir dicho fraude en el futuro;
- EDES (sistema de detección precoz y exclusión);
- suspensión/rescisión del contrato;
- procedimiento de exclusión.

Las estrategias contra el fraude de los servicios en cuestión, que se revisan regularmente, se adaptarán cuando sea necesario una vez que se haya publicado la nueva versión de la estrategia contra el fraude de la Comisión para garantizar, entre otras cosas que:

- los sistemas utilizados para el gasto de los fondos de la UE en terceros países permiten la extracción de datos relevantes con vistas a utilizarlos para la gestión del riesgo de fraude (por ejemplo, la doble financiación);
- si procede, se crearán redes y herramientas apropiadas de tecnologías de la información para analizar los casos de fraude relacionados con el sector de la ayuda exterior.

3. INCIDENCIA FINANCIERA ESTIMADA DE LA PROPUESTA/INICIATIVA

3.1. Rúbrica del marco financiero plurianual y nueva(s) línea(s) presupuestaria(s) de gastos propuesta(s)

Rúbrica del marco financiero plurianual	Línea presupuestaria	Tipo de gasto	Contribución			
	Rúbrica VI. Vecindad y resto del mundo	CD/CND ⁹³	de países de la AELC ⁹⁴	de países candidatos ⁹⁵	de terceros países	a efectos de lo dispuesto en el artículo [21, apartado 2, letra b)], del Reglamento Financiero
VI	15 01 01 Gastos de apoyo al Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional	CND	NO	NO	NO	NO
VI	15 02 01 Cooperación geográfica con terceros países y regiones	CD	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
VI	15 02 02 Intervenciones temáticas	CD	NO	NO	NO	NO
VI	15 02 03 Acciones de respuesta rápida	CD	NO	NO	NO	NO
VI	15 02 04 Reserva para nuevos retos y prioridades	CD	NO	NO	NO	NO

⁹³ CD = créditos disociados / CND = créditos no disociados.

⁹⁴ AELC: Asociación Europea de Libre Comercio.

⁹⁵ Países candidatos y, en su caso, candidatos potenciales de los Balcanes Occidentales.

3.2. Incidencia estimada en los gastos

3.2.1. Resumen de la incidencia estimada en los gastos

En millones EUR (al tercer decimal)

Rúbrica del marco financiero plurianual			<VI> Rúbrica VI Política de Vecindad y el mundo								
			2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Después de 2027	TOTAL
Créditos de operaciones (desglosados conforme a las líneas presupuestarias que figuran en el punto 3.1) ⁹⁶	Compromisos	(1)	10 735,497	11 013,405	11 408,197	11 938,063	12 630,804	13 527,578	14 619,798		85 873,342
	Pagos	(2)	1 460,701	3 419,496	5 288,668	7 159,359	8 903,375	10 178,560	11 279,598	38 183,585	85 873,342
Créditos de carácter administrativo financiados mediante la dotación del programa ⁹⁷	Compromisos = Pagos	(3)	447,475	456,425	465,553	474,864	484,362	494,049	503,930		3 326,658
TOTAL créditos para la dotación del programa	Compromisos	=1+3	11 182,972	11 469,830	11 873,750	12 412,927	13 115,166	14 021,627	15 123,728		89 200,000
	Pagos	=2+3	1 908,176	3 875,921	5 754,221	7 634,223	9 387,737	10 672,609	11 783,528	38 183,585	89 200,000

⁹⁶ Estos créditos de operaciones, junto con los de IAP III y EINS, cubrirán también la Garantía de Acción Exterior, que apoyará las operaciones FEDS+, la ayuda macrofinanciera y los préstamos a terceros países sobre la base de la Decisión 77/270/Euratom del Consejo, por un importe propuesto de hasta 60 000 millones EUR, de los cuales está previsto que 14 000 millones EUR cubran préstamos de ayuda macro financiera.

⁹⁷ Asistencia técnica y/o administrativa y gastos de apoyo a la ejecución de programas o acciones de la UE (antiguas líneas «BA»), investigación indirecta, investigación directa.

Rúbrica del marco financiero plurianual	VII	«Gastos administrativos»
--	------------	--------------------------

En millones EUR (al tercer decimal)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	<i>Después de 2027</i>	TOTAL
Recursos humanos	266 098	266 098	266 098	266 098	266 098	266 098	266 098		1 862,688
Otros gastos administrativos	34 958	34 958	34 958	34 958	34 958	34 958	34 958		244 703
TOTAL de los créditos de la RÚBRICA 7 del marco financiero plurianual	301 056		2 107,391						

En millones EUR (al tercer decimal)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	<i>Después de 2027</i>	TOTAL
TOTAL de los créditos de las distintas RÚBRICAS del marco financiero plurianual	Compromisos	11 484,028	11 770,886	12 174,806	12 713,983	13 416,222	14 322,683	15 424,784	91 307,391
	Pagos	2 209,232	4 176,977	6 055,277	7 935,279	9 688,793	10 973,665	12 084,584	38 183,584

3.2.2. Resumen de la incidencia estimada en los créditos de carácter administrativo

- La propuesta/iniciativa no exige la utilización de créditos administrativos
- La propuesta/iniciativa exige la utilización de créditos administrativos, tal como se explica a continuación:

En millones EUR (al tercer decimal)

Años	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	TOTAL
------	------	------	------	------	------	------	------	-------

RÚBRICA 7 del marco financiero plurianual								
Recursos humanos	266 098	266 098	266 098	266 098	266 098	266 098	266 098	1 862,688
Otros gastos administrativos	34 958	34 958	34 958	34 958	34 958	34 958	34 958	244 703
Subtotal RÚBRICA 7 del marco financiero plurianual	301,056	2.107,391						

Al margen de la RÚBRICA 7⁹⁸ del marco financiero plurianual								
Recursos humanos	353,505	353,505	353,505	353,505	353,505	353,505	353,505	2 474,538
Otros gastos de carácter administrativo ⁹⁹	93 970	102 919	112 048	121 359	130 856	140 543	150 424	852 120
Subtotal al margen de la RÚBRICA 7 del marco financiero plurianual	447,475	456,425	465,553	474,864	484,362	494,049	503,930	3.326,658

TOTAL	748,531	757,481	766,609	775,920	785,417	795,105	804,986	5 434,049
--------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	------------------

Los créditos necesarios para recursos humanos y otros gastos de carácter administrativo se cubrirán mediante créditos de la DG ya asignados a la gestión de la acción y/o reasignados dentro de la DG, que se complementarán, en caso necesario, con cualquier dotación adicional que pudiera asignarse a la DG gestora en el marco del procedimiento de asignación anual y a la luz de los imperativos presupuestarios existentes.

⁹⁸ Asistencia técnica y/o administrativa y gastos de apoyo a la ejecución de programas y/o acciones de la UE (antiguas líneas «BA»), investigación indirecta, investigación directa.

⁹⁹ En esta fase no hay subvenciones previstas para EACEA.

3.2.2.1. Necesidades estimadas de recursos humanos¹⁰⁰

- La propuesta/iniciativa no exige la utilización de recursos humanos.
- La propuesta/iniciativa exige la utilización de recursos humanos, tal como se explica a continuación:

Estimación que debe expresarse en unidades de equivalente a jornada completa

Años		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
• Empleos de plantilla (funcionarios y personal temporal)								
Sede y Oficinas de Representación de la Comisión		1.019	1.019	1.019	1.019	1.019	1.019	1.019
Delegaciones		536	536	536	536	536	536	536
Investigación								
• Personal externo (en unidades de equivalente a jornada completa: EJC) - AC, AL, END, INT y JED¹⁰¹								
Rúbrica 7								
Financiado mediante la RÚBRICA 7 del marco financiero plurianual	- en la sede	107	107	107	107	107	107	107
	- en las Delegaciones	39	39	39	39	39	39	39
Financiado mediante la dotación del programa ¹⁰²	- en la sede	515	515	515	515	515	515	515
	- en las Delegaciones	3 237	3 237	3 237	3 237	3 237	3 237	3 237
Investigación								
Otro (especifíquese)								
TOTAL		5 453						

Las necesidades en materia de recursos humanos las cubrirá el personal de la DG ya destinado a la gestión de la acción y/o reasignado dentro de la DG, que se complementará, en caso necesario, con cualquier dotación adicional que pudiera asignarse a la DG gestora en el marco del procedimiento de asignación anual y a la luz de los imperativos presupuestarios existentes.

Descripción de las tareas que deben llevarse a cabo:

Funcionarios y agentes temporales	Las tareas serán las mismas que actualmente (políticas, programación, financiación y contratos, otras tareas horizontales)
Personal externo	Las tareas serán las mismas que actualmente (políticas, programación, financiación y contratos, otras tareas horizontales)

¹⁰⁰ El despliegue de los recursos en las Delegaciones de la UE se realizarán de conformidad con las disposiciones del Acuerdo de Nivel de Servicio entre la Comisión y el SEAE de 20 de diciembre de 2010.

¹⁰¹ AC = agente contractual; AL = agente local; ENCS = experto nacional en comisión de servicios; INT = personal de empresas de trabajo temporal («intérimaires»); JPD= joven profesional en delegación.

¹⁰² Por debajo del límite de personal externo con cargo a créditos de operaciones (antiguas líneas «BA»).

3.2.3. Contribución de terceros

La propuesta/iniciativa:

- no prevé la cofinanciación por terceros;
- prevé la cofinanciación por terceros que se estima a continuación:

Créditos en millones EUR (al tercer decimal)

Años	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	TOTAL
Especifíquese el organismo de cofinanciación								
TOTAL de los créditos cofinanciados								

3.3. Incidencia estimada en los ingresos

- La propuesta/iniciativa no tiene incidencia financiera en los ingresos.
- La propuesta/iniciativa tiene la incidencia financiera que se indica a continuación:
 - en los recursos propios
 - en otros ingresos

indíquese si los ingresos se asignan a las líneas de gasto

En millones EUR (al tercer decimal)

Línea presupuestaria de ingresos:	Incidencia de la propuesta/iniciativa ¹⁰³						
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Artículo							

¹⁰³ Por lo que se refiere a los recursos propios tradicionales (derechos de aduana, cotizaciones sobre el azúcar), los importes indicados deben ser importes netos, es decir, importes brutos tras la deducción del 20 % de los gastos de recaudación.