



Bruselas, 2.6.2020
COM(2020) 224 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO
sobre la ejecución del Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible

Índice

1.	Resumen.....	2
2.	Objeto y alcance del informe de ejecución.....	5
3.	El Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible y su ejecución.....	5
3.1.	Garantía del FEDS	5
3.2.	Financiación mixta.....	7
3.2.1.	Plataforma de inversión UE-África.....	7
3.2.2.	Plataforma de Inversión de la Política de Vecindad.....	8
4.	Metodología de evaluación.....	8
5.	Conclusiones y respuestas a las preguntas de evaluación.....	8
5.1.	Pertinencia	8
5.2.	Eficacia y valor añadido.....	9
5.3.	Eficiencia	10
5.4.	Coherencia y coordinación	11
5.5.	Sostenibilidad.....	12
6.	Conclusiones y recomendaciones.....	12

1. RESUMEN

El Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS) se creó en virtud del Reglamento (UE) 2017/1601 (en lo sucesivo, el «Reglamento sobre el FEDS»)¹. Proporciona la base jurídica para el uso de instrumentos financieros innovadores en el marco del Plan Europeo de Inversiones Exteriores (en lo sucesivo, «PEIE» o «el Plan»), especialmente garantías presupuestarias.

El PEIE está integrado por tres pilares. El FEDS constituye el primer pilar del PEIE, con el principal objetivo de proporcionar un dispositivo financiero integrado para financiar las inversiones en las regiones de África y en los países de la vecindad europea. Incluye tanto operaciones de financiación mixta como las garantías. A través del segundo pilar se proporciona asistencia técnica a las autoridades locales, así como a las empresas, sociedades o cooperativas para que desarrollen proyectos mejores y viables. También se presta asistencia técnica a las actividades incluidas en el tercer pilar, es decir, actividades que apoyan el diálogo estructurado del sector político y privado con los países socios y otras partes interesadas para mejorar el clima de inversión y el entorno empresarial.

Junto con sus instituciones financieras («IF») asociadas, la Comisión Europea ha avanzado considerablemente en la puesta en marcha del Plan y hay muchas actividades en curso en los tres pilares.

El presente informe se basa en una evaluación externa independiente realizada entre julio de 2019 y enero de 2020. Esta evaluación puso de manifiesto que el FEDS es muy pertinente para las necesidades de inversión en el África subsahariana y las regiones de la Vecindad de la UE, así como para las prioridades y los compromisos de la UE.

Por lo que se refiere a la «**pertinencia**», el enfoque del FEDS se considera **muy pertinente** en el «nuevo modelo global de financiación del desarrollo encabezado por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)»², habida cuenta de la función catalizadora, los mecanismos de riesgo compartido y la capacidad para reforzar las asociaciones del FEDS. Por lo tanto, se considera que es uno de los principales ejemplos de este nuevo modelo que se ha puesto en práctica hasta la fecha. Con la puesta en marcha del FEDS, la UE define el término «donante de nueva generación».

En cuanto a la «**eficacia y la adicionalidad**», la evaluación indica que el diálogo a nivel nacional en la fase inicial garantiza que la red del FEDS esté en consonancia con las prioridades de los ODS.

El FEDS permite a la UE encargarse de dos tareas que sería difícil realizar con otros instrumentos de la UE: participar de forma más general en apoyo del desarrollo del sector privado y de las inversiones subsoberanas, y apoyar una amplia innovación.

¹ 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

² Un modelo en el que la financiación del desarrollo se destina a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030, contribuyendo así a colmar el déficit de financiación detectado por las Naciones Unidas en relación con ese objetivo.

Por lo que se refiere a la «**eficiencia**», la evaluación externa confirma que la estructura de gobernanza del FEDS facilita la transparencia y la coordinación con todos los agentes implicados.

En cuanto a la «**coherencia**», la evaluación externa independiente señala que el FEDS fomenta una mayor coordinación y armonización entre la UE y las IF. Con la Garantía del FEDS, se han invertido esfuerzos por colaborar con más IF, incluido un modelo de acceso abierto³ y un enfoque por cartera que ofrece una mayor flexibilidad.

Por último, la evaluación externa pone de relieve que la **sostenibilidad** a largo plazo del FEDS como enfoque está garantizada actualmente por los altos niveles de demanda. Esto se ve reforzado por el potencial del FEDS (y de sus garantías en particular) para probar y desarrollar nuevos productos financieros.

Estas constataciones positivas se reflejan en el estado de ejecución del FEDS. En cuanto a la financiación mixta, se han asignado 3 100 millones EUR para proyectos de financiación combinada, lo que ha permitido financiar 154 proyectos en el continente africano y la Vecindad de la UE. Del importe de 3 100 millones EUR, se prevé que la inversión total en los sectores de la energía y el transporte se sitúe en torno a los 30 millones EUR, al mismo tiempo que se desarrollan los sectores agrícola y privado.

En cuanto a las garantías, en abril de 2020 se habían firmado ya siete acuerdos de garantía. La Comisión firmó el primer acuerdo de garantía sobre el proyecto NASIRA a finales de 2018, poco más de un año después de la adopción del Reglamento sobre el FEDS. Como se indica en la evaluación externa independiente, el establecimiento de un programa de estas características, de gran tamaño e innovador, puede considerarse rápido en comparación con otros mecanismos similares. La posterior firma de los otros acuerdos de garantía puso de manifiesto la necesidad de aclarar las cuestiones horizontales persistentes (véase más adelante), que a partir de ese momento garantizaría la rápida celebración de todos los acuerdos de garantía subsiguientes antes de que finalice el actual marco financiero plurianual.

La Garantía del FEDS utiliza, entre otras, estructuras destinadas a identificar los riesgos marginales de entrar en nuevos mercados más exigentes, como los de las garantías frente a segundas pérdidas. Se presta una mayor atención al apoyo a las inversiones adicionales por parte de los inversores privados, y las garantías no solo tienen por objeto apoyar la inversión, sino también crear mercados, lo que en última instancia podría volver innecesario el apoyo de las garantías. La Garantía del FEDS representa por tanto una importante evolución en el conjunto de instrumentos utilizados por la Comisión en el marco de la cooperación exterior.

³ Desde finales de la década de 1970, la CEE/UE ha aportado garantías presupuestarias para cubrir los riesgos de las operaciones de financiación llevadas a cabo por el Banco Europeo de Inversiones fuera de la UE (el denominado «mandato de préstamo exterior», evaluado en último lugar en el documento SWD(2019) 333 final). En el marco del Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible, la UE puede proporcionar garantías presupuestarias al BEI, así como a otras instituciones financieras internacionales o instituciones de financiación del desarrollo pertenecientes a los Estados miembros de la UE.

Por lo que se refiere al clima de inversión solamente en 2019, la Comisión ha puesto a disposición más de 600 millones EUR en apoyo a los esfuerzos que realizan nuestros países socios para convertirse en lugares más atractivos para la inversión.

Así pues, en general, el PEIE y el FEDS están bien encarrilados y, a pesar de algunos desafíos, está previsto superar el objetivo inicial con la movilización de 47 000 millones EUR en inversiones por parte del FEDS al final del período de inversión y con la utilización de 4 600 millones EUR en concepto de subvenciones de financiación mixta y las garantías del FEDS.

2. OBJETO Y ALCANCE DEL INFORME DE EJECUCIÓN

El artículo 17, apartado 1, del Reglamento del FEDS establece que la Comisión evaluará el funcionamiento inicial del FEDS, su gestión y su contribución efectiva a la finalidad y los objetivos del Reglamento.

A fin de facilitar toda la información posible y tener en cuenta la fase inicial de ejecución del FEDS, la Comisión presentó el presente informe de ejecución, que incluye la evaluación inicial de los principales criterios de evaluación relativos a la pertinencia, la eficiencia, la eficacia, la coherencia y el valor añadido. El presente informe se basa en los resultados de una evaluación externa realizada entre julio de 2019 y enero de 2020.

El ámbito del informe cubre el período comprendido entre el 1 de enero de 2017 y el 30 de septiembre de 2019 (fecha límite).

En cuanto a los instrumentos, el informe abarca las plataformas de inversión en favor de África y los países vecinos, que incluyen tanto las operaciones de financiación mixta como la Garantía del FEDS. En consonancia con lo anterior, la cobertura geográfica incluye el África Subsahariana y los países de la Vecindad de la UE situados al este y al sur.

3. EL FONDO EUROPEO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y SU EJECUCIÓN

El FEDS constituye el primer pilar del Plan Europeo de Inversiones Exteriores. Su principal objetivo es proporcionar un dispositivo financiero integrado para financiar las inversiones inicialmente en los países de África y los países vecinos. El FEDS está compuesto por dos plataformas de inversión regionales: una para África (la Plataforma de Inversión UE África) y otra para la Vecindad de la UE (la Plataforma de Inversión de la Política de Vecindad). Estas plataformas se establecieron sobre la base de instrumentos anteriores de financiación mixta, a saber: el Instrumento de ayuda a la inversión en África y el Instrumento de Inversión de la Política Europea de Vecindad. Combinan la financiación mixta de la UE con un nuevo instrumento de garantía (la Garantía del FEDS). Los objetivos son aumentar los recursos utilizados para abordar las causas profundas de la migración y contribuir a la consecución de los ODS.

3.1. Garantía del FEDS

La **Garantía del FEDS** es un elemento clave de carácter innovador del Plan Europeo de Inversiones Exteriores que se utiliza para reducir los riesgos que conlleva invertir en desarrollo sostenible en países asociados, con lo que ayuda a movilizar la inversión. Su objetivo es respaldar inversiones en África y la vecindad europea como medio de fomentar un desarrollo económico y social sostenible e integrador, maximizar la adicionalidad y atraer fondos del sector privado. La garantía está destinada a servir de mecanismo de reducción del riesgo para movilizar la financiación del sector privado y evitar al mismo tiempo las distorsiones del mercado.

La garantía del FEDS no excederá los 1 500 millones EUR con cargo al presupuesto general, con posibilidad de recibir contribuciones de otras partes. Hasta finales de 2019,

las contribuciones adicionales incluían 50 millones USD procedentes de la Fundación Bill y Melinda Gates; 9,6 millones EUR de Dinamarca; 300 000 EUR de Chequia y 100 000 EUR de Estonia.

De conformidad con el artículo 9, apartado 4, del Reglamento del FEDS, la Comisión estableció cinco ejes de inversión junto con las principales áreas prioritarias⁴:

- energía sostenible y conectividad;
- financiación de microempresas y pequeñas y medianas empresas (pymes);
- agricultura sostenible, emprendedores rurales e inversiones en empresas agrícolas;
- ciudades sostenibles;
- digitalización para el desarrollo.

Con relación a cada eje de inversión, varias contrapartes admisibles presentaron sus propuestas, denominadas «propuestas para los programas de inversión».

Se han asignado 1 540 millones EUR a un total de veintiocho programas de garantía propuestos. Se prevé que aporten una inversión total de 17 500 millones EUR. En términos de áreas prioritarias, los importes de garantía aprobados alcanzaron los 603,5 millones EUR en el sector de la energía sostenible y la conectividad; 522 millones EUR en préstamos intermediados para las microempresas, las pymes y la agricultura; 220 millones EUR para la digitalización y 167 millones EUR para las ciudades sostenibles, aunque estaban previstos 22 millones EUR para respaldar la financiación en divisa local⁵.

De las veintiocho garantías, siete acuerdos de garantía se firmaron en abril de 2020⁶. Están previstas más firmas, que posiblemente conllevarán una reorientación a fin de contribuir a una respuesta firme y específica de la UE para respaldar los esfuerzos de los países socios en la lucha contra la pandemia del coronavirus⁷.

Paralelamente a la rapidez de su ejecución, deben adoptarse disposiciones adecuadas de aplicación de los requisitos normativos correspondientes a los instrumentos financieros y las garantías presupuestarias, tal y como está previsto en el Reglamento Financiero de la UE⁸ y en otras normativas de la UE. En particular, la celebración de contratos con instituciones financieras de desarrollo que no son europeas ha demostrado requerir más tiempo y esfuerzo, ya que, en ocasiones, los requisitos de la UE van más allá de las normas acordadas internacionalmente, por ejemplo, en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y de países y territorios no cooperadores. Por lo tanto, para garantizar la eficacia de la ejecución, es importante que a la hora de seleccionar e

⁴ C(2017) 7899 final.

⁵ https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/181213-28-guarantees-table_en.pdf

⁶ Mecanismo de Garantía NASIRA del FMO, el Acuerdo de Garantía de CDP y AfDB Archipelagos, el Acuerdo de garantía del Programa de Empresas del FMO, el Marco del BERD para aumentar las inversiones en energías renovables, el Programa para el desarrollo resiliente de las ciudades del Grupo del Banco Mundial y la AECID (RECIDE, por sus siglas en inglés), el Instrumento de garantía para la energía africana de KfW (AEGF) y el Acuerdo del BEI para el acceso a garantías de financiación para las pymes.

⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_604; Coronavirus: respuesta mundial de la UE para luchar contra la pandemia.

⁸ Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046.

implicar a las IF, la Comisión haya tenido debidamente en cuenta su capacidad financiera y operativa, a fin de construir una arquitectura financiera que contribuya a los objetivos políticos y a garantizar adecuadamente la buena gestión financiera de los fondos de la Unión. Esto requiere un diálogo intensivo y una negociación de cláusulas contractuales comparables entre la Comisión y sus socios.

Es fundamental que los acuerdos sean totalmente racionales y exhaustivos y que estén en consonancia con los requisitos establecidos por el Reglamento Financiero de la UE y el Reglamento del FEDS, de modo que nuestros socios tengan claro cuáles son los resultados que se espera que obtengan con estas garantías, respaldadas por el dinero de los contribuyentes de la UE.

3.2. Financiación mixta

La financiación mixta combina el apoyo financiero de la UE con préstamos o capital de otros inversores públicos y privados para movilizar inversiones públicas y privadas que contribuyan a un desarrollo económico sostenible. En el marco del FEDS, la financiación mixta se realiza a través de dos plataformas regionales de financiación mixta: la Plataforma de Inversión UE-África (anteriormente el Instrumento de Ayuda a la Inversión en África); y la Plataforma de Inversión de la Política de Vecindad (PIN, anteriormente Instrumento de Inversión de la Política de Vecindad).

Entre 2017 y 2019, se comprometieron y pagaron un total de 3,75 millones EUR al Fondo fiduciario para las inversiones de la Política de Vecindad, de los cuales 2,75 millones EUR correspondían a Alemania y 1 millón EUR a Estonia.

3.2.1. Plataforma de inversión UE-África

El objetivo clave de la Plataforma de Inversión UE-África es promover el desarrollo económico y social de los países socios, en particular mediante la movilización de recursos del sector privado, con especial atención a la sostenibilidad y la creación de empleo digno, los sectores socioeconómicos y la agricultura sostenible.

Durante el período 2017-2019, en el marco de la Plataforma de Inversión UE África, la UE ha aportado 1 800 millones EUR para 78 operaciones, con lo que se ha desbloqueado una inversión total de 13,5 millones EUR en el África subsahariana.

Hasta el momento, los proyectos se han centrado fundamentalmente en los sectores del transporte y la energía, que representan el 44 % y el 34 % de las operaciones, respectivamente. Garantizar la mejora de las infraestructuras y el acceso a la energía son requisitos previos para lograr un crecimiento efectivo en el futuro. Los proyectos restantes se han centrado en el desarrollo del sector privado, el medio ambiente, las TIC y la agricultura⁹.

⁹ Para obtener información más detallada, véase el próximo Informe Operativo del FEDS de 2019 (pendiente de publicación).

3.2.2. Plataforma de Inversión de la Política de Vecindad

Del mismo modo, durante el período 2017-2019 y en el marco de la Plataforma de Inversión de la Política de Vecindad, la UE ha aportado 1 300 millones EUR a 76 operaciones. Se estima que esta financiación contribuirá a desbloquear una inversión total de aproximadamente 16 200 millones EUR en la región de la vecindad.

La división regional entre la vecindad oriental y meridional se sitúa entre el 44 % y el 56 %. Hasta ahora, los proyectos se han centrado fundamentalmente en el desarrollo del sector privado (33 %), la energía (18 %) y el agua y el saneamiento (18 %). Los proyectos restantes han abordado el transporte, el medio ambiente, la educación, el desarrollo urbano y la agricultura¹⁰.

4. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

El informe de ejecución presenta la evaluación llevada a cabo por los servicios de la Comisión sobre el funcionamiento inicial del FEDS, su gestión y su contribución a la finalidad y los objetivos del Reglamento del FEDS. El presente informe de la Comisión se basa en el trabajo de consultores externos, que han proporcionado una evaluación externa independiente.

La evaluación externa fue encargada para proporcionar una visión independiente de la fase inicial de ejecución del FEDS y se basó, en la medida de lo posible, en los cinco criterios de evaluación de pertinencia, eficiencia, eficacia, coherencia y valor añadido.

5. CONCLUSIONES Y RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS DE EVALUACIÓN

5.1. Pertinencia

La primera pregunta de evaluación hace referencia a la pertinencia del FEDS y dice lo siguiente: «¿Responden las herramientas de garantía y de financiación mixta del FEDS a la solicitud de un nuevo modelo de financiación del desarrollo en la era de los ODS, así como a las necesidades de inversión de ambas regiones y las prioridades y compromisos de la UE?»

En respuesta a esta pregunta, la evaluación externa indica que el FEDS es muy pertinente para la necesidad de un nuevo modelo mundial de financiación del desarrollo y que es igualmente relevante para las necesidades de inversión de las dos regiones (África subsahariana y la vecindad de la UE), así como para la gama de prioridades y compromisos de la UE.

Se constató que el FEDS era muy pertinente para los requisitos del «nuevo modelo global de financiación del desarrollo encabezado por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)», especialmente en términos de función catalítica, reparto del riesgo y desarrollo de asociaciones. Se considera que es, probablemente, uno de los principales ejemplos de este nuevo modelo que está en práctica hasta la fecha.

¹⁰ Ídem

Las pruebas demuestran que el FEDS está orientado a las políticas. Su orientación política es compatible con los ODS y con la demanda (necesidades) en los países socios, e influye en las asignaciones de préstamos de las IF asociadas al proporcionar orientación a esas asignaciones sobre la base de orientaciones políticas.

Las pruebas muestran que el PEIE, y el FEDS como parte del PEIE, se basan en otros compromisos y prioridades de la UE y son coherentes con ellos. También demuestra que el FEDS ha permitido a la UE implicarse de manera más amplia.

Dado que el FEDS solo apoya los préstamos y el capital vinculados a proyectos de inversión, no puede sustituir al apoyo presupuestario, que no incluye proyectos ni subvenciones directas a entidades que no tienen capacidad de préstamo, como las organizaciones no gubernamentales.

5.2. Eficacia y valor añadido

La segunda pregunta de evaluación hace referencia a la eficacia y al valor añadido y dice lo siguiente: «¿Cumple el FEDS los objetivos y las prioridades específicas de la UE y aporta adicionalidad en su apoyo a los países destinatarios?»

En respuesta a esta pregunta, la evaluación externa concluye que el FEDS ofrece adicionalidad financiera, muestra expectativas iniciales de lograr una adicionalidad financiera y ha permitido una implicación más amplia. Aunque la visibilidad está en consonancia con el Reglamento, existe la oportunidad de continuar mejorando mediante el desarrollo de una «marca».

El FEDS está atrayendo importantes cantidades de otros fondos (incluida la cofinanciación privada). Como el estudio informa, teniendo en cuenta la financiación mixta y las garantías, los datos del FEDS en septiembre de 2019 muestran que las aprobaciones de 4 030 millones EUR por parte del FEDS suponen la movilización de una inversión total de 40 500 millones EUR, lo que representa una cifra media de apalancamiento financiero de 10,04¹¹. Esto demuestra la eficacia del modelo del FEDS para atraer más fondos.

Más allá de la cifra principal, existe una considerable complejidad y diversidad en función del instrumento, el sector, el país o la región. Así pues, el apalancamiento futuro dependerá de la combinación de instrumentos, proyectos y países del FEDS. Por otra parte, la financiación mixta y las garantías movilizan diferentes tipos de «fondos adicionales», lo que refleja los distintos tipos de proyectos que apoyan.

La evaluación externa confirma que la estructura de gobernanza del FEDS facilita la gestión transparente y la cooperación, y se ajusta al Reglamento FEDS, y las pruebas iniciales ponen de manifiesto que existe una amplia armonización con un gran número de prioridades y objetivos de los ODS. La adicionalidad a nivel de proyecto parece ser sólida y estar justificada desde el punto de vista cualitativo, pero rara vez se cuantifica. A nivel político, existen ejemplos en los que el FEDS ha apoyado o reforzado un cambio político.

¹¹ Cifra corroborada por la actualización de finales de 2019: las aprobaciones de 4 600 millones EUR desbloquean inversiones por valor de 47 000 millones EUR https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/update4_jan20_factsheet_eip_en_0.pdf

El primer acuerdo de garantía firmado, NASIRA, ejecutado por el FMO, es un buen ejemplo de cómo se están abordando las causas profundas de la migración. El acuerdo abordará los altos riesgos, tanto reales como percibidos, que entrañan los préstamos a empresarios sin acceso al crédito en países vecinos de la UE y en el África subsahariana, muchos de los cuales se han visto obligados a abandonar sus hogares. Les dará acceso a préstamos de inversión ofreciendo a las instituciones financieras locales, como bancos e instituciones de microfinanzas, garantías de cartera que contengan préstamos para empresarios.

El FEDS permite a la UE encargarse de dos tareas que sería difícil realizar con otros instrumentos de la UE, al menos a la misma escala y con los presupuestos existentes: participar de forma más general en apoyo del desarrollo del sector privado y de las inversiones subsoberanas, y apoyar la innovación.

La visibilidad se ajusta al Reglamento y a las directrices de la UE, pero quedan algunos desafíos y oportunidades para el futuro. Entre ellos se incluyen posibles mejoras en la definición de la estrategia de comunicación a nivel de proyecto, la creación de una imagen de marca para la ayuda del desarrollo de la UE, así como un seguimiento adecuado de las actividades de comunicación existentes, especialmente con el sector privado.

5.3. Eficiencia

La tercera pregunta de evaluación se refiere a la eficiencia del FEDS y dice lo siguiente: *«¿En qué medida contribuye la creación, el diseño, el funcionamiento, la gestión y la estructura del FEDS a la consecución de sus objetivos?»*

En respuesta a esta pregunta, la evaluación externa indica que, dentro del marco actual, la gobernanza del FEDS y la gestión financiera cumplen lo dispuesto en el Reglamento.

La evaluación externa confirma que la estructura de gobernanza del FEDS facilita una gestión y una asociación transparentes y que cumple el Reglamento del FEDS.

En las entrevistas se identificaron y recalcaron determinados desafíos y problemas operativos que estaban relacionados con la gestión de la diversidad de productos en el marco del FEDS (es decir, la financiación mixta y las garantías), el proceso empresarial y el impacto temporal; la capacidad del personal y el reparto de responsabilidades; y la gestión del conocimiento. Estas cuestiones pueden atribuirse a la «curva de aprendizaje», dada la naturaleza temprana de los programas de garantía. Sobre la base del análisis, el estudio concluye que el plan operativo del FEDS necesita una revisión más detallada que se centre en: i) la finalidad y el diseño del proceso empresarial; ii) la estructura organizativa; iii) las competencias y la formación del personal; y iv) la gestión de los conocimientos.

Aunque las subvenciones de financiación mixta se establecen mediante cálculos y teniendo en cuenta el «presupuesto disponible», la cuantificación de los cálculos debería utilizarse con mayor frecuencia. En el caso de la Garantía del FEDS, las asignaciones a las propuestas para los programas de inversión se modificaron y adaptaron en respuesta a

un ejercicio de programación destinado a garantizar la distribución de los programas en las cinco áreas.

El diseño del marco de seguimiento del FEDS está en consonancia con el marco de resultados de la UE para la cooperación al desarrollo, pero debe mejorarse su capacidad para producir datos que puedan consolidarse y agregarse, teniendo en cuenta lo siguiente: i) todavía debe acordarse la metodología para algunos de los indicadores propuestos, ii) el valor añadido es limitado y hay una falta de comparabilidad entre los indicadores básicos del sector; y iii) existen tensiones entre las necesidades de información de los servicios de la Comisión y los sistemas y el enfoque de la supervisión propios de las IF: las IF han de informar sobre dos marcos (UE e interno), lo que aumenta los costes y anima a centrarse más en los aspectos comunes (indicadores similares o comparables).

5.4. Coherencia y coordinación

La cuarta pregunta de evaluación hace referencia a la coherencia y la coordinación del FEDS y dice lo siguiente: *«¿En qué medida está equipado el FEDS para garantizar la coherencia interna, en relación con las estrategias y políticas de la UE en las regiones y con las operaciones de las IF?»*

Como respuesta, la evaluación externa examina la coherencia del FEDS en tres niveles distintos: a) entre los componentes del FEDS, b) con otras formas de ayuda de la UE; y c) con las actividades de las IF.

Por lo que se refiere a la coherencia entre los componentes del FEDS, la puesta en marcha de los programas de garantía del FEDS puede afectar a la gama futura de subvenciones de financiación mixta, y reducir la justificación de las garantías en el marco de la financiación mixta, así como la aplicabilidad del capital riesgo desembolsado para los tramos de primera pérdida en los fondos estructurados. Por tanto, puede ser necesaria cierta racionalización formal para mejorar la coherencia de la «gama de productos» del FEDS. Es posible que sea necesario revisar los aspectos operativos y del ciclo del proyecto con el fin de mejorar las sinergias.

En cuanto a la coherencia con otras formas de apoyo, el estudio considera que el FEDS representa un conjunto diferenciado de herramientas y complementa otras formas de apoyo. El estudio confirma que la integración del FEDS como uno de los tres pilares del PEIE debería fomentar una mayor complementariedad y coordinación entre el FEDS y otras formas de apoyo de la UE.

Las operaciones de financiación mixta están relativamente bien coordinadas con otras formas de apoyo, lo que se debe principalmente a la implicación directa de las delegaciones de la UE. No obstante, debe señalarse su papel y su participación en la formulación detallada de los proyectos de financiación mixta y en la ejecución efectiva de las garantías del FEDS.

El FEDS fomenta una mayor coordinación y armonización entre la UE y los instrumentos financieros. Con la Garantía del FEDS, se han invertido esfuerzos por colaborar con más IF, incluido un modelo de acceso abierto y un enfoque por cartera que ofrece una mayor flexibilidad.

5.5. Sostenibilidad

La quinta pregunta de evaluación hace referencia a la sostenibilidad del FEDS y dice lo siguiente: «¿Son sostenibles las garantías del FEDS y las operaciones de financiación mixta?»

En respuesta, la evaluación externa indica que el FEDS tiene potencial para abordar las reformas de las políticas sostenibles, aunque solamente algunos proyectos y programas lo incluyen como objetivo explícito.

El FEDS se ajusta a los ODS y su cumplimiento se comprueba a nivel de cada proyecto o programa. También se tienen en cuenta las cuestiones de género y otros indicadores transversales, pero no está claro cómo el FEDS podrá supervisar los resultados debido a las limitaciones del marco de seguimiento, por ejemplo, por la capacidad de las IF de recopilar datos desglosados cuando se trabaja a través de instituciones financieras intermediarias que podrían no disponer de sistemas que recojan este tipo de datos.

La sostenibilidad a largo plazo del FEDS como enfoque está garantizada actualmente por los altos niveles de demanda. Esto se ve reforzado por el potencial del FEDS (y de sus garantías en particular) para probar y desarrollar nuevos productos financieros.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este capítulo recoge las enseñanzas extraídas y las recomendaciones, sobre la base de las conclusiones de la evaluación externa independiente. Incluye la respuesta de los servicios de la Comisión y, en su caso, hace referencia a las medidas incluidas en el informe de la Comisión al Consejo sobre las recomendaciones del grupo de expertos de alto nivel sobre la arquitectura financiera europea para el desarrollo¹².

Pertinencia:

En cuanto a la pertinencia, el informe externo recomienda desarrollar dispositivos de reducción del riesgo adaptados a grupos de inversores específicos y aprovechar la sólida posición en el mercado para atraer a un mayor número de contribuyentes con el fin de lograr un mayor impacto en la reducción de los riesgos.

Respuesta de la Comisión:

Se aceptan las recomendaciones y la Comisión está de acuerdo en ampliar el análisis y la orientación hacia el sector privado para aumentar el atractivo del instrumento del FEDS. La Comisión ya está en proceso de desarrollar este enfoque, ya sea a través de programas individuales o de estudios sectoriales sobre la inversión en capital natural y la economía circular.

Más concretamente, se seguirá trabajando para aumentar las oportunidades de inversión para las economías verde y circular.

¹² COM(2020) 43 final, Informe de la Comisión al Consejo sobre las recomendaciones del grupo de expertos de alto nivel sobre la arquitectura financiera europea para el desarrollo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1580526319085&uri=COM:2020:43:FIN>.

Se plantea la cuestión de incorporar a otros contribuyentes. Ya se han producido contribuciones adicionales y, en el futuro, es posible que los contribuyentes (Estados miembros de la UE u otros) deseen contribuir al FEDS mediante una transferencia de fondos (i) con arreglo a la actual estructura de gobernanza (ii) o a través de una estructura específica, lo que requeriría una gobernanza específica.

Eficacia y adicionalidad:

En términos de eficacia y adicionalidad, el informe externo recomienda que la cartera se gestione con el objetivo de dar más importancia a los sectores y objetivos «más recientes» de los ODS (por ejemplo, la digitalización, las ciudades sostenibles y la agricultura). Asimismo, recomienda que se introduzcan mejoras en la sección de adicionalidad del formulario de solicitud y en la visibilidad de cara a los socios del sector privado.

Respuesta de la Comisión: Estas recomendaciones se acogen positivamente y se aceptan.

- La Comisión seguirá insistiendo en el logro de las prioridades políticas. Mediante la creación de áreas específicas para la agricultura, la digitalización y las ciudades sostenibles en la Garantía del FEDS, la Comisión dio un paso importante para fomentar la inversión en estos ámbitos. Al apoyar este tipo de inversiones a través del FEDS, la Comisión también seguirá teniendo como objetivo abordar las causas socioeconómicas específicas de la migración, incluida la migración irregular, y contribuir a la reintegración sostenible de los migrantes que regresan a sus países de origen y al fortalecimiento de comunidades de tránsito y de acogida. La Comisión, en su propuesta del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI)¹³, establece un FEDS+ con alcance mundial que sucederá al FEDS en el próximo MFP. De conformidad con la propuesta, el FEDS + seguirá el principio de «la política primero», según el cual el uso de estos instrumentos de ejecución debe ajustarse a los documentos de programación. Estos documentos determinarán las prioridades de la UE y de los países socios, que cubrirán los nuevos sectores de los ODS, entre ellos la digitalización, las ciudades sostenibles e inteligentes y la agricultura sostenible, y también complementarán y fortalecerán los esfuerzos realizados en el contexto de la política de migración de la Unión con terceros países. En las futuras revisiones del formulario de solicitud se recogerán las respectivas modificaciones. Los indicadores de resultados y su seguimiento posterior se han incluido en el texto de los acuerdos de garantía firmados.

- La Comisión reconoce la necesidad de ofrecer una imagen y un discurso coherentes para reforzar la estrategia de desarrollo global de la UE. En un informe presentado al Consejo¹⁴, la Comisión expuso varias medidas posibles para garantizar la coherencia entre los distintos socios y agentes de ejecución. La Comisión también acoge positivamente el aumento de la implicación por parte de los Estados miembros a través de esta marca común, que ampliará la audiencia y el alcance actuales del FEDS.

¹³ COM(2018) 460 final, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional.

¹⁴ COM(2020) 43 Final

Eficiencia:

En cuanto a la eficiencia, la evaluación externa recomienda que se ponga en marcha una revisión del proceso empresarial, se evalúe la selección de la base de datos para la evaluación del riesgo y se desarrollen metodologías para los indicadores de medición de resultados.

Respuesta de la Comisión: Estas recomendaciones se acogen positivamente y se aceptan.

La revisión del proceso empresarial se referirá a la revisión en curso de la nueva arquitectura financiera. El FEDS es un instrumento nuevo e innovador para el que se han establecido nuevos procesos con la entrada en vigor del Reglamento del FEDS. Se propone que el futuro FEDS + se base en el principio de «policy first» y en una arquitectura abierta y colaborativa, con una gobernanza específica¹⁵. En aplicación del principio de «policy first», la programación permitiría establecer prioridades a largo plazo para nuestra cooperación con los países socios, incluso a través del uso de modalidades como la financiación mixta y las garantías con el objetivo de cumplir estas prioridades. La programación es un proceso inclusivo e iterativo que requiere consultas entre los países socios, los Estados miembros, las organizaciones de la sociedad civil, el sector público y el privado y las instituciones financieras, así como la participación del Consejo y el Parlamento Europeo.

La formación en competencias del personal está en curso y se seguirá desarrollando de acuerdo con las necesidades actuales y futuras. En términos de acciones en curso, y como se indica en el reciente informe de la Comisión al Consejo¹⁶, la Comisión está aumentando su capacidad y sus conocimientos financieros especializados al ampliar la formación de su personal sobre financiación del desarrollo y gestión financiera de proyectos y al mejorar las capacidades de su personal especializado en las especificidades jurídicas, financieras y presupuestarias de los instrumentos financieros. La Comisión también seguirá recibiendo expertos de IF. Este aumento de la capacidad permitirá a la Comisión proteger mejor el presupuesto de la UE y gestionar mejor el aumento previsto de las exposiciones cubiertas por garantías presupuestarias en el próximo período de programación.

Por lo que se refiere a la selección de la base de datos para la evaluación de riesgos, la Comisión, en cooperación con expertos de IF y otros asociados, la Comisión está elaborando software especializado que ayudará a simular los riesgos, en el marco de la garantía del FEDS+, reconociendo los retos específicos de los países en desarrollo y transición y tomando como base los datos de la Global Emerging Markets Risk Database (Base de Datos sobre los Riesgos de los Mercados Emergentes Mundiales). La facilitación de asesoramiento de expertos sobre el perfil de riesgo y la remuneración de las garantías mejorará la capacidad de la Comisión para identificar las carteras de proyectos de inversión que deben garantizarse. Este asesoramiento también apoyará el seguimiento y la gestión del riesgo acumulado de la cartera.

Por último, la Comisión ha utilizado el marco de resultados en los acuerdos de garantía firmados hasta la fecha. La lista de indicadores, la frecuencia y el formato de los informes forman parte de los acuerdos de garantía firmados con las instituciones financieras. Se

¹⁵ COM(2018) 460 final

¹⁶ COM(2020) 43 final

está trabajando en la armonización de las prácticas de presentación de informes sobre los resultados.

Coherencia:

La evaluación externa recomienda que la gama de productos del FEDS se defina en mayor medida sobre la base de consideraciones de valor añadido y eficiencia y que proporcione directrices claras para las IF. Asimismo, recomienda basarse en el modelo de acceso abierto, que ha demostrado aumentar la diversidad de los instrumentos financieros implicados con la mejora de la coherencia y la eficiencia de las operaciones.

Respuesta de la Comisión: Se aceptan estas recomendaciones. Se llevará a cabo una definición más detallada de la gama de productos en el contexto de la ejecución del FEDS +. En el IVDCI propuesto, las garantías presupuestarias estarán sujetas a programación junto con las otras formas de asistencia¹⁷, de modo que estarán en consonancia con las necesidades y prioridades identificadas y se coordinarán con otras modalidades de ayuda.

La Comisión fomenta el modelo de arquitectura financiera abierta y este enfoque se seguirá persiguiendo en el nuevo ciclo de programación. La gobernanza simplificada de la financiación mixta y las garantías presupuestarias está prevista en el contexto del «dispositivo financiero integrado» que deberá proporcionar el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible Plus (FEDS +).

La Comisión también alienta encarecidamente la presentación de propuestas por parte de consorcios de instituciones financieras del desarrollo (IFD) que incluyan al menos una IF pequeña en su estructura. Además, la Comisión está estudiando actualmente formas de facilitar y apoyar la evaluación por pilares con miras a reforzar aún más su inclusividad.

Sostenibilidad:

En cuanto a la sostenibilidad, la evaluación externa recomienda que los proyectos del FEDS estudien de manera coherente los vínculos con los objetivos de reforma política a fin de maximizar las sinergias y fomentar una mayor armonización con las actividades del tercer pilar. Asimismo, recomienda que se haga un seguimiento de los niveles de demanda de los diferentes productos del FEDS y que los sistemas de gestión de los conocimientos se destinen a la recopilación de información *ex post* sobre la innovación financiera, a fin de identificar y fomentar las mejores prácticas.

Respuesta de los servicios de la Comisión: Se aceptan estas recomendaciones.

La Comisión seguirá trabajando para vincular la movilización de la inversión con el apoyo a la mejora del clima de inversión en el marco del tercer pilar, con vistas a mejorar el enfoque integrado de la PEIE. Esto incluye fomentar el enfoque de «la política primero», apoyar un diálogo reforzado entre los sectores público y privado con las

¹⁷ El artículo 12, apartado 1, de la propuesta de Reglamento sobre el IVDCI [COM(2018) 460 final] prevé que «la aplicación del presente Reglamento a los programas geográficos se efectuará a través de programas indicativos plurianuales nacionales y multinacionales».

principales partes interesadas, incluidas IFD, para identificar los obstáculos a la inversión, colaborar con los gobiernos para hacer frente a las reformas de las políticas y proporcionar asistencia técnica y desarrollo de capacidades a los agentes públicos y privados.

En lo relativo al seguimiento de la demanda de productos del FEDS, esta recomendación puede vincularse a la primera recomendación. En cuanto a los sistemas de gestión del conocimiento, el FEDS estará integrado dentro del nuevo sistema de gestión del conocimiento para la acción exterior (OPSYS), con módulos adaptados específicamente en función de las necesidades.

La utilización de plataformas como la Plataforma de la UE para la financiación mixta en el ámbito de la cooperación exterior (EUBEC), la Red de Profesionales y las reuniones de asistencia técnica de las plataformas de financiación combinada sirven como vías para reunir a las principales IFD internacionales y europeas con el fin de estudiar las mejores prácticas, los cambios producidos en los enfoques y una mejor coordinación, en beneficio de la cooperación externa de la UE.