

---

## ¿Mejor en equipo? Evaluación comparativa de cinco iniciativas del Equipo Europa

---

Niels Keijzer, Iliana Olivié y María Santillán O'Shea,  
con Svea Koch y Gabriel Leiva  
Octubre 2023



# ¿Mejor en equipo? Evaluación comparativa de cinco iniciativas del Equipo Europa

Niels Keijzer, Iliana Olivié y María Santillán O'Shea, con Svea Koch y Gabriel Leiva - Octubre de 2023

En colaboración con:



Real Instituto Elcano - Madrid - España  
[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

© 2023 Real Instituto Elcano  
C/ Príncipe de Vergara, 51  
28006 Madrid  
[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

ISSN: 2255-5293  
Depósito Legal: M-8692-2013

# Elcano Policy Paper

## ¿Mejor en equipo? Evaluación comparativa de cinco iniciativas del Equipo Europa

### Contenido

Resumen

1. Introducción

2. El Equipo Europa y sus iniciativas

3. Estudios monográficos

4. Conclusiones

5. Recomendaciones

Bibliografía



## Resumen

El planteamiento «Equipo Europa» tiene un papel preponderante en los debates normativos actuales sobre la cooperación internacional de la UE y se suele considerar una vía estratégica y práctica para redefinir la interacción de la Unión Europea en su conjunto con sus socios internacionales.

Los resultados más visibles de los proyectos emprendidos hasta la fecha con esta etiqueta son las llamadas “Iniciativas del Equipo Europa” (IEE), actividades conjuntas emblemáticas que beben de aportaciones de la UE, una selección de Estados miembros, varios bancos y otros agentes europeos en torno a distintos temas en regiones o países específicos, o bien a nivel mundial.

Dos años después del lanzamiento de las primeras IEE, y coincidiendo con la presidencia española del Consejo de la UE<sup>1</sup>, en el presente estudio se analizan los avances conseguidos hasta el momento por el Equipo Europa y por varias de sus iniciativas específicas desde que el Consejo lo aprobó como planteamiento general en junio de 2020. A partir de un examen de la bibliografía y de documentos normativos importantes, analizamos las contribuciones de las IEE en torno a cuatro dimensiones: i) visibilidad y comunicaciones, ii) eficacia e incidencia en el desarrollo, iii) sentido de apropiación y iv) dinámica de armonización, integración y planificación conjunta. A continuación se seleccionaron cinco casos paradigmáticos de IEE para, sobre la base de entrevistas semiestructuradas a 30 personas implicadas, efectuar un análisis comparativo de las decisiones sobre el diseño y de los retos y oportunidades en conexión con la preparación y ejecución de medidas e iniciativas entre varios agentes europeos y distintos países asociados. En concreto, se trata de dos IEE regionales y tres IEE en países asociados de la UE situados en América Latina, África y Asia.

He aquí las conclusiones finales del estudio:

- Las IEE pueden dar una mayor visibilidad colectiva a las acciones de la UE; se genera así cierta dinámica y se suscita interés, lo que a su vez puede servir para facilitar la movilización de recursos adicionales. Las contrapartidas en materia de visibilidad para los socios de las IEE varían en función del carácter y el volumen de las carteras bilaterales de cooperación, pero esta circunstancia no menoscaba en modo alguno su compromiso ni su implicación con el Equipo Europa y las IEE. Sigue habiendo dudas en torno a la visibilidad de las IEE más generales frente a los proyectos que las componen, así como sobre la falta de claridad acerca de la relación con otros marcos estratégicos de la UE como, por ejemplo, la Pasarela Mundial.
- Por lo que respecta a su eficacia y su incidencia en el desarrollo, el presente estudio dejó al descubierto indicios prometedores sobre la verosimilitud de la aportación positiva de las IEE al efecto conjunto de la acción exterior de la UE. En este contexto, la flexibilidad parece ser la clave para que las IEE arrojen resultados con rapidez y sigan siendo relevantes a lo largo del tiempo. A pesar de que las IEE incluyen en exclusiva o

---

<sup>1</sup> Este estudio se ha llevado a cabo con el apoyo del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España, y es fruto de una iniciativa conjunta de dos grupos de reflexión europeos: el Real Instituto Elcano y el Instituto Alemán de Desarrollo y Sostenibilidad (IDOS).

en su mayor parte proyectos y programas activos dentro de un contexto temático o geográfico determinado, unas estructuras de gestión adecuadas pueden servir para sacar el máximo partido de sus interrelaciones. Los problemas detectados guardan relación con la falta de claridad en torno al alcance propuesto para los objetivos, la financiación, los plazos o el valor (añadido) operativo de las IEE. A su vez, esa ausencia de claridad dificulta las labores de supervisión y evaluación y, de un modo más general, menoscaba la orientación a los resultados.

- Por lo que atañe al sentido de apropiación, en el presente estudio se llega a la conclusión de que el hecho de que las IEE inicien su andadura como “iniciativas europeas” y se articulen como el punto de partida de una agenda europea de cooperación no implica que, por definición, no puedan promover o contar con el apoyo derivado de un amplio sentido de apropiación con el paso del tiempo. El presente estudio se ha centrado en una serie limitada de IEE, pero cabe destacar que las iniciativas consideradas más exitosas son las que incluyeron esfuerzos específicos para responder y dar cabida a los intereses y las prioridades de los gobiernos de los países asociados de la UE. Por último, todas las IEE siguen presentando un amplio margen de mejora en cuanto a la promoción de la participación directa de socios locales, OSC, empresas privadas, redes regionales y otros grupos de interés pertinentes.
- Por último, el análisis de la cuarta dimensión de la armonización, la planificación conjunta y la integración pone de manifiesto las ventajas de los mecanismos de gobernanza reactivos y las iniciativas específicas destinadas a reforzar la inclusividad de las IEE en cuanto al número de Estados miembros implicados. La cofinanciación de las intervenciones conjuntas también se considera una manifestación fundamental de la mayor cooperación entre agentes europeos en el contexto de las IEE. A la hora de reforzar la inclusividad de las IEE, hace falta seguir un enfoque diferenciado en vista de los costes considerables de tiempo y recursos humanos que exige, en particular, la plena participación en las IEE regionales más amplias. Una mayor concreción de los objetivos generales de las IEE para promocionar la idea de que “se trabaja mejor en equipo” podría basarse también en las evaluaciones de aquellos procesos y procedimientos que llevan años en marcha con la idea de facilitar la cofinanciación de las actividades entre la UE y sus Estados miembros.

En el estudio se formulan varias recomendaciones a quienes participan en los debates normativos sobre el Equipo Europa y en la conceptualización avanzada y puesta en práctica de las IEE. Estas recomendaciones se han agrupado en torno a las cinco inquietudes normativas generales del Equipo Europa expresadas por los participantes en el marco de un seminario informal celebrado por la Representación Permanente de España ante las instituciones de la Unión Europea el 2 de octubre de 2023. Esas prioridades políticas son:

- Aclarar y especificar en mayor medida los objetivos de las IEE y del Equipo Europa.
- Ahondar en el marco operativo y las modalidades de trabajo de las IEE.
- Reforzar el carácter inclusivo de las IEE.
- Encontrar un equilibrio entre la racionalización y la adaptación local de las IEE.
- Promover un amplio sentido de apropiación de las IEE.



# 1 Introducción

El término “Equipo Europa” se acuñó por primera vez en abril de 2020, en el contexto de la presentación de propuestas para dar una respuesta exterior coordinada a los problemas planteados por la pandemia de COVID-19 (Comisión Europea, 2020). El objetivo del Equipo Europa consistía en ayudar a los países asociados de la UE en su lucha contra la pandemia con recursos financieros procedentes de todas las instituciones de la UE, sus Estados miembros, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD). Pese a que su objetivo original era propiciar una respuesta rápida modificando la finalidad de los proyectos ya programados, la buena acogida entre los agentes europeos hizo posible que el concepto del Equipo Europa acabase dejando atrás su primer propósito principal de dar visibilidad y ayudar en la lucha contra la COVID-19 y se centrara en la elaboración de estrategias de cooperación a más largo plazo que abarcan todo el espectro de la política de desarrollo de la Unión.

Hoy en día, este concepto se entiende como una manera estratégica y práctica de redefinir la interacción conjunta de la Unión Europea con sus socios internacionales. La intención de este planteamiento consiste en reforzar la cooperación y las acciones conjuntas entre distintos grupos de interés como la propia UE, sus Estados miembros, las instituciones financieras, los organismos de ejecución, los países asociados, la sociedad civil y el sector privado.

Los resultados más visibles de los proyectos emprendidos hasta la fecha con esta etiqueta son las llamadas “Iniciativas del Equipo Europa” (IEE). Las IEE son actividades conjuntas emblemáticas que combinan las aportaciones de la UE, de una selección de Estados miembros y de varios bancos en torno a temas concretos en regiones o países específicos, o bien a nivel mundial. La UE, a través de sus políticas y sus declaraciones oficiales, ha hecho hincapié en la importancia del Equipo Europa en general, y de las IEE en particular. Más que sustituir a otras herramientas e iniciativas –antiguas y nuevas–, las IEE las complementan e integran para avanzar en pos del cumplimiento de los objetivos europeos en materia de cooperación al desarrollo, como por ejemplo la iniciativa de programación conjunta y la Pasarela Mundial.

Dos años después del lanzamiento de las primeras IEE, y coincidiendo con la presidencia española del Consejo de la UE, en el presente estudio se analizan los avances efectuados hasta el momento por el Equipo Europa y sus iniciativas desde que recibió el espaldarazo del Consejo como planteamiento general en junio de 2020. A partir de un examen de la bibliografía y de documentos normativos importantes, perfilamos cuatro dimensiones y analizamos la contribución de las IEE en materia de i) visibilidad y comunicaciones, ii) eficacia e incidencia en el desarrollo, iii) sentido de apropiación y iv) dinámica de armonización, integración y planificación conjunta. A continuación se seleccionaron cinco casos paradigmáticos para llevar a cabo un análisis comparativo de las decisiones tomadas sobre el diseño y de los retos y oportunidades para la preparación y ejecución de medidas e iniciativas conjuntas entre varios agentes europeos y junto a los países asociados.

El objetivo de este documento orientativo sobre políticas no es hacer una evaluación de las IEE, sino explorar y valorar los escollos y las oportunidades que han ido emergiendo hasta la fecha en el contexto de las cinco IEE seleccionadas. Este análisis comparativo proporciona información y permite indagar en los puntos fuertes y las áreas de mejora correspondientes de las IEE con el fin de garantizar su incidencia geoestratégica, los resultados en materia de desarrollo y la coherencia general del enfoque del Equipo Europa y sus iniciativas conexas. El análisis de estas iniciativas y los criterios empleados para seleccionarlas garantizaron que se contase con un rico fondo de datos sobre el Equipo Europa llevado a la práctica, pero el amplio número de IEE –más de 160 registradas por el momento– y la variedad que presentan implica por fuerza que las cinco IEE no puedan constituir una base representativa para extraer conclusiones generalizables sobre los resultados de todas las IEE. En cualquier caso, las pruebas apuntan a patrones verosímiles sobre su funcionamiento hasta la fecha que, combinados con la experiencia vivida por los grupos de interés europeos, ofrecen una base sólida desde la que examinar la labor actual, los resultados hasta el momento y las posibles aspiraciones y direcciones de cara al futuro.

La selección de las IEE objeto de estudio responde a distintos criterios pensados para garantizar la diversidad. Los criterios de selección son i) diversidad geográfica, ii) variedad sectorial, iii) equilibrio entre IEE bilaterales y regionales, iv) IEE de distintos tamaños, es decir, con participación de pocos o muchos Estados miembros, v) IEE que se encuentren en distintas fases de su formulación o ejecución, y vi) algunas IEE que entren también en el marco de las iniciativas de la Pasarela Mundial y que, por lo tanto, puedan arrojar luz sobre la integración de estas herramientas.

Estas son las cinco IEE seleccionadas: 1) América Latina y el Caribe (ALC): alianza por la seguridad y la justicia (IEE-ALC); 2) Paraguay: reducción de las desigualdades (IEE-Paraguay); 3) Camboya: territorios, bosques y agricultura sostenibles (IEE-Camboya); 4) Manufactura y acceso a vacunas, fármacos y tecnologías sanitarias en África (y, en particular, en Ruanda) (IEE-MAV+ y IEE-MAV+Ruanda); y 5) Armenia: Syunik resiliente (IEE- Armenia) (véase el gráfico 1).

### Gráfico 1. Selección de iniciativas del Equipo Europa

IEE	Ámbito geográfico	Ámbito sectorial	Lanzamiento y estado
Alianza por la seguridad y la justicia [IEE-ALC]	América Latina y el Caribe	Estado de derecho, lucha contra el crimen transnacional organizado	Lanzada en 2022; ejecución aún pendiente de la siguiente fase
Paraguay: reducción de las desigualdades [IEE-Paraguay]	Paraguay	Inclusión a través de la digitalización de grupos de población aislados	Lanzada en 2021; aún en fase de diseño, ejecución pendiente
Camboya: territorios, bosques y agricultura sostenibles [IEE-Camboya]	Camboya	Uso sostenible de los recursos naturales, agricultura sostenible, restauración de territorios y	Lanzada en 2022; en consultas con el Gobierno recién llegado al poder
Manufactura y acceso a vacunas, fármacos y tecnologías sanitarias [IEE-MAV+]	África	Fortalecimiento de las capacidades locales en el ámbito farmacéutico y para la fabricación	Lanzada en 2021; en ejecución
Armenia: Syunik resiliente [IEE-Armenia]	Syunik (Armenia)	Aumento de la competitividad, los servicios públicos y el desarrollo sostenible de la región de Syunik	Lanzada en 2023; en ejecución

Después de una valoración general del Equipo Europa y las IEE, en este informe se presenta el examen de cada una de estas iniciativas seleccionadas mediante una descripción de su contexto de fondo y sus características principales y el análisis de aspectos como el diseño, la gestión y la ejecución. A continuación, se analizan las IEE en su conjunto para extraer conclusiones generales sobre sus puntos fuertes y débiles y proporcionar información sobre el modo en el que las características específicas de cada iniciativa pueden condicionar su progreso o su éxito relativo. En total, para este estudio se entrevistó a 30 personas clave implicadas en alguna de las cinco IEE seleccionadas. Entre los entrevistados se incluyen funcionarios de la UE afincados en Bruselas o en las delegaciones en el extranjero, autoridades en materia de desarrollo de los Estados miembros, funcionarios de países asociados e integrantes de la sociedad civil. Las entrevistas se llevaron a cabo por videoconferencia entre junio y agosto de 2023 y no fueron grabadas.

En el siguiente apartado profundizamos en los escollos y las oportunidades principales que ya se detectaron en análisis anteriores. La sección subsiguiente ofrece un análisis pormenorizado de las cinco IEE seleccionadas, así como un examen conjunto de los conocimientos aportados por el estudio de estas cinco IEE y por el análisis de dos proyectos de la Pasarela Mundial procedente de un estudio anterior. A partir de este análisis, la última sección del presente informe extrae conclusiones generales y formula recomendaciones sobre políticas.



## 2 El Equipo Europa y sus iniciativas

El panorama de la cooperación europea al desarrollo ha sido objeto de importantes transformaciones en los últimos tiempos. Casi 15 años después de la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, y de conformidad con la estrategia global de la Unión sobre política exterior y de seguridad de 2016, la política de la UE en materia de desarrollo se ha ido modificando de manera gradual para hacerla flexibilizarla y armonizarla en mayor medida con los intereses estratégicos de la Unión (Burni *et al.*, 2021; Lehne, 2020; Pleeck y Gavas, 2021). Las prioridades políticas actuales de la UE se manifiestan en, entre otros aspectos, la promoción de la convergencia entre los objetivos políticos y de desarrollo y la correspondiente ampliación de los presupuestos en el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional-Europa Global (en lo sucesivo, IVCDI), así como en el lanzamiento del enfoque Equipo Europa y la iniciativa Pasarela Mundial (Jones y Sergejeff, 2022; Lehne, 2020; Concord 2021b; Keijzer *et al.*, 2021). Estas iniciativas deberían verse como elementos que forman parte de una estrategia vigente de integración progresiva de la política de la UE en materia de desarrollo en la acción exterior de la Unión (Burni *et al.*, 2021; Keijzer *et al.*, 2021), lo que significa que cada vez se considera más necesario buscar la complementariedad y encontrar un equilibrio entre los objetivos de desarrollo y los objetivos políticos. El cambio de discurso desde la “política de la UE en materia de desarrollo” a la “política de alianzas internacionales de la UE” durante el liderazgo de Von der Leyen en la Comisión ensalza progresivamente el ámbito normativo como una pieza importante de la proyección exterior de la UE y sus alianzas en el plano internacional (Urpilainen, 2020; Bassot, 2020).

En abril de 2020, la Comisión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) plantearon unos principios rectores para la respuesta exterior de la UE a la incipiente pandemia mundial de COVID-19 a través de la etiqueta “Equipo Europa” (Consejo de la UE, 2020). En principio se concibió como un mecanismo de colaboración para unificar las respuestas de la UE y sus Estados miembros a los problemas derivados de la pandemia, y las propuestas aspiraban a amplificar la incidencia colectiva de la UE y sus Estados miembros mediante la puesta en común de recursos y la acumulación de influencia, experiencia y conocimientos (Pleeck y Gavas, 2021; Jones y Sergejeff, 2022; Burni *et al.*, 2021; Keijzer *et al.*, 2021; Di Ciommo y Sergejeff, 2021). Este enfoque colaborativo, basado en la idea de que “se trabaja mejor en equipo”, sirvió para que la UE abordara con más eficacia las necesidades acuciantes derivadas de la pandemia, con el consiguiente incremento de su liderazgo global en materia de cooperación internacional y asuntos exteriores (Unión Europea, 2022; Bassot, 2020). Tal y como se expresa en el comunicado conjunto de la Comisión y el SEAE, el objetivo del planteamiento del Equipo Europa consiste en aunar las fuerzas de la UE, sus Estados miembros, las instituciones financieras y los organismos de ejecución para contribuir en líneas generales a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas mediante la colaboración estratégica (Concord, 2021a; Iglesias y Jiménez, 2022). Tras la respuesta inicial de la UE a la pandemia, en la que se dejó notar la financiación total movilizada por el Equipo Europa, las Conclusiones del Consejo aprobadas en junio de 2020 apuntaron al deseo de transformar el enfoque Equipo Europa en un marco más integral, a más largo plazo y con una visión más estratégica (Consejo de la UE, 2020).

A partir de esta declaración política, el concepto Equipo Europa se acabó extendiendo más allá de la respuesta a la pandemia y se transformó en un “método” nuevo para canalizar las tareas de cooperación de la UE y actuar de un modo cohesionado y unificado.

Durante la “fase de preprogramación” de la IVCDI que comenzó en el verano de 2020, se empezó a hablar por primera vez de la confección de las iniciativas del Equipo Europa (IEE). Se trata de “paquetes” concretos de intervenciones programadas y vigentes por parte de los agentes europeos mencionados en un ámbito sectorial o geográfico específico (Pleek y Gavas, 2021; Keijzer *et al.*, 2021 Jones y Teevan, 2021). Excepciones aparte, las IEE a nivel de país las impulsan las delegaciones de la UE y los Estados miembros con presencia en el país en cuestión, mientras que las IEE regionales suelen impulsarlas Bruselas y los funcionarios de los Estados miembros desde sus capitales respectivas (Keijzer *et al.*, 2021).

En el momento de redactar el presente informe, los sitios web públicos registraban más de 160 IEE en total: 132 IEE nacionales, 32 regionales y 4 de alcance mundial (Unión Europea, s.f.b). Por lo que respecta a las IEE desarrolladas a nivel regional, destaca el África Subsahariana con un total de 17 iniciativas. Además, se están desarrollando 6 IEE regionales en América Latina y el Caribe, 6 en Oriente Medio y Asia-Pacífico y 3 en la vecindad de la UE, dos de ellas centradas en los vecinos del Este y 1 en los vecinos del Sur (*ibid.*). Se trata de iniciativas que abarcan un amplio abanico de ámbitos (por ejemplo, sanidad, educación, acción por el clima y desarrollo económico) y se han convertido en la manifestación tangible del espíritu de colaboración que transmite este planteamiento. El Equipo Europa está pasando a ser parte integral de las iniciativas de cooperación de la UE con las que la Unión hace gala de su poder como potencia cohesionada (Jones y Teevan, 2021; Pleek y Gavas, 2021; Concord, 2021a; Hodson y Howarth, 2022). Esta cobertura exhaustiva de las IEE pone de manifiesto el compromiso de este enfoque para afrontar diversos retos mundiales y garantizar una respuesta rotunda de gran repercusión a las necesidades complejas de los países asociados (Keijzer *et al.*, 2021).

Los análisis efectuados hasta la fecha han destacado determinadas dimensiones fundamentales que han motivado e impulsado las iniciativas recogidas bajo el paraguas del Equipo Europa, lo que no significa que esos sean los objetivos oficiales del planteamiento y sus iniciativas, sino que los agentes implicados en ellas suelen identificarlas como las prioridades relacionadas (*ibid.*).

Estas dimensiones son i) visibilidad y comunicaciones, ii) la eficacia y la incidencia para el desarrollo que debería derivarse de la coordinación de las iniciativas y los grupos de interés, iii) el necesario sentido de apropiación de la acción por el desarrollo por parte de la UE y los países asociados para garantizar la existencia de una colaboración equilibrada que respete las necesidades particulares y iv) la armonización, integración y planificación conjunta por sectores y agentes, elemento crucial para maximizar la incidencia. Estas dimensiones no se deben ver como factores estáticos y constantes en cada IEE, sino que su adaptación y promoción intencionadas a lo largo del tiempo en el marco de cada IEE individual marcará en parte a su trayectoria, sus puntos fuertes y su éxito potencial (véase el gráfico 2).

**Gráfico 2. Dimensiones clave para las instituciones del Equipo Europa**



### 2.1. Visibilidad y comunicaciones

La concepción del planteamiento Equipo Europa en el contexto de la respuesta a la pandemia y la puesta en marcha de las IEE tal y como hemos descrito surgieron de la necesidad constatada de aumentar la coordinación entre la acción internacional de la UE y la de sus Estados miembros. No se hizo únicamente para aumentar la coherencia y multiplicar la incidencia, sino también en el marco de una tentativa europea más amplia y sistemática de dar una mayor visibilidad a la presencia de la UE en el mundo (Olivié y Santillán O’Shea, 2023). Con el Equipo Europa se pretendió dotar a la cooperación al desarrollo de la UE de una mayor visión de equipo y promover que las distintas partes implicadas de la UE, cada una con sus recursos, su experiencia y sus ventajas comparativas, aunaran fuerzas para ayudar a consolidar la posición y la imagen de la UE como un socio global (en el ámbito del desarrollo) ante sus aliados internacionales (Jones *et al.*, 2020; Concord, 2022).

En ese sentido, varios análisis hacen hincapié en el potencial del enfoque y las iniciativas del Equipo Europa para esclarecer el papel de la UE en el mundo y en sus alianzas internacionales (Jones y Teevan, 2021) al asentar su reputación como un actor coherente y de fiar (Consejo de la UE, 2021b; Jones *et al.*, 2020) y contribuir a armonizar las políticas exteriores e interiores de la UE y sus Estados miembros (Jones y Teevan, 2021; Pleeck y Gavas, 2021; Jones *et al.*, 2020). Sin duda, la idea de que los integrantes de la UE se presenten en contextos multilaterales como parte de una única entidad (o un único equipo) que comparte y defiende valores distintivos se considera una oportunidad para mejorar el

alcance y la calidad de su visibilidad (Jones y Teevan, 2021). Cabe esperar que este potencial estratégico vaya en aumento cuando las IEE se institucionalicen como el cauce optimizado para ejecutar los proyectos de la UE en materia de desarrollo (Pleeck y Gavas, 2021). De hecho, esta expectativa explica en parte los esfuerzos de comunicación en torno a esta iniciativa y el apoyo político generalizado que ha recibido por parte de varios responsables europeos (Jones y Sergejeff, 2022). Las distintas visitas de alto nivel de dirigentes europeos relacionadas con las IEE dan buena muestra de la fuerte voluntad política que sustenta esta iniciativa.

Sin embargo, debido precisamente a ese consenso en el apoyo y a la percepción generalizada de que el Equipo Europa y sus iniciativas brindan la oportunidad de aumentar la visibilidad estratégica de la UE (Jones y Sergejeff, 2022; Concord, 2022), se observa ahora una presión considerable para que las IEE arrojen resultados expeditivos y de impacto para consolidar la credibilidad del Equipo Europa (Jones y Sergejeff, 2022; Jones y Teevan, 2021). Sin duda, los periodos prolongados que suelen ser necesarios para diseñar y acordar las IEE y llevarlas a la práctica pueden hacer mella en esa credibilidad (ibid.; Lehne, 2020). Para parecer creíbles, hace falta también un nivel de claridad en los objetivos y en el alcance buscado de las IEE cuya ausencia ha sido objeto de crítica en diversas ocasiones (Jones y Teevan, 2021; Gawel, 2023). Varios análisis hacen hincapié en la confusión que rodea a la profundidad práctica y política que se pretende dar al Equipo Europa; por ejemplo, saber si se trata de un mero método de trabajo más coordinado o de un canal para movilizar recursos adicionales. En ese sentido, existe el temor de que un exceso de comunicaciones de la iniciativa sin una claridad suficiente acabe siendo contraproducente a la hora de captar y retener el interés de los socios (ibid.).

Otros aspectos de la iniciativa que se perciben como riesgos en potencia para su visibilidad y credibilidad son la ausencia de un liderazgo nítido y decidido (Lehne, 2020), la falta de claridad sobre su interacción e integración con otras estrategias u otros marcos europeos como la iniciativa de programación conjunta o la Pasarela Mundial (Concord, 2022; Jones y Teevan, 2021), las posibles incoherencias con las políticas nacionales de los Estados miembros (Lehne, 2020) y la presunta ausencia de autoridades de los países asociados y la falta de consideración de las prioridades de estos países a la hora de definir las IEE (Concord, 2021a; Gawel, 2023; Concord, 2022). La UE se enfrenta al reto de encontrar un equilibrio entre, por un lado, implantar un proceso europeo flexible y funcional basado en el tanteo y, por el otro, la preservación sistemática de sus valores y prioridades (por ejemplo, el sentido de apropiación por parte de los países asociados, como se examinará a continuación) en el diseño y la puesta en práctica de las iniciativas (Jones y Sergejeff, 2022).

Por lo tanto, de cara al futuro, hay quien sugiere que el Equipo Europa deberá dilucidar su misión, su finalidad y el papel de las distintas partes implicadas, entre ellas las delegaciones de la UE, las ONG, el sector privado y la cooperación descentralizada (Iglesias y Jiménez, 2022). Esa labor exigirá adoptar medidas concretas con resultados visibles o demostrables, así como una buena comunicación a través de distintos canales, algunos de ellos ajenos al ámbito tradicional de la cooperación al desarrollo (Jones y Teevan, 2021). La inclusión y el apoyo de todos los Estados miembros y la colaboración real entre ellos serán cruciales para conseguirlo (Jones y Teevan, 2021; Consejo de la UE, 2021b). Ya se han puesto en marcha



algunas iniciativas en ese sentido como el rastreador de IEE, pero sigue habiendo un margen de mejora considerable en cuanto a la exhaustividad de la información sobre los proyectos y sus plazos (Concord, 2022), las orientaciones metodológicas y la supervisión periódica de las instituciones de la UE para trabajar mejor en conjunto siguiendo el planteamiento del Equipo Europa (Consejo de la UE, 2021b).

## 2.2. Efectividad e incidencia en el desarrollo

El fuerte énfasis del concepto Equipo Europa y las IEE en coordinarse y trabajar mejor en conjunto para aumentar la visibilidad a nivel mundial (Comisión Europea, 2020; Concord, 2021b; Consejo de la UE, 2021a; Concord, 2022) puede tener consecuencias diferentes en última instancia para su efectividad e incidencia en el desarrollo de los países asociados. Por un lado, la mejora de la coordinación y de la perspectiva estratégica puede llevar a conseguir más atención y recursos –financieros y no financieros como diálogos políticos, intercambios de conocimientos o aprendizajes mutuos (Consejo de la UE, 2021a)– para estos proyectos de desarrollo y, en su conjunto, para las iniciativas de la UE y sus Estados miembros en ese ámbito, así como a potenciar al máximo los resultados obtenidos en materia de desarrollo mediante los recursos existentes –coordinados de forma más eficaz–. Esta metodología de trabajo flexible puede resultar ventajosa para detectar sinergias y complementariedades entre las competencias de los distintos protagonistas europeos (Bilal, 2021), para evitar la duplicación y la fragmentación al trabajar en el ámbito del desarrollo y, por consiguiente, para garantizar el nivel máximo de eficiencia y rigor en su ejecución.

Por otra parte, ese mismo énfasis en el trabajo en equipo entre los agentes europeos puede hacer que se pierda de vista la coherencia con las prioridades de los países socios en materia de desarrollo y los resultados definitivos deseados si no se tienen suficientemente en cuenta durante el diseño y las fases ulteriores del proyecto. En ese sentido, la eficacia de las IEE debe sortear varios escollos, algunos de ellos correlacionados con las dudas mencionadas en torno a su visibilidad. Por ejemplo, las IEE tendrán que encontrar el modo de integrar de forma clara y práctica el relato de las iniciativas anteriores en materia de desarrollo (Jones y Teevan, 2021) para, aparte de multiplicar al máximo su incidencia estratégica, garantizar la complementariedad de sus resultados. La participación de representantes de los países asociados en las fases de concepción y ejecución de las IEE debería ir más allá del ámbito de la cooperación al desarrollo (Jones y Teevan, 2021), habría que aspirar a conseguir resultados tangibles atendiendo a las limitaciones de tiempo (Jones y Sergejeff, 2022) y, por último, también se debería integrar la labor de los organismos de desarrollo de los distintos Estados miembros y apostar por su compatibilidad (Jones, 2021).

Por ahora, algunos críticos consideran que las IEE están poco armonizadas con los principios de eficacia de la ayuda (Concord, 2021a). Como se explicará más adelante, se ha comentado que el sentido de apropiación de los países asociados es más bien escaso (*ibid.*; Gawel, 2023; Concord, 2022) y que los procesos de consulta entre las delegaciones de la UE y los Estados miembros no son los adecuados (*ibid.*). Varios análisis recalcan también la falta de transparencia y rendición de cuentas en los procesos relacionados con las IEE en general –desde la definición de las prioridades a la identificación y el diseño de las iniciativas

(Concord, 2021a; Concord, 2022)– y se afirma de forma reiterada que los interlocutores de la sociedad civil quedan excluidos (Concord, 2021a; Concord, 2022). Estas inquietudes se acentúan ante el carácter insuficiente y poco transparente –o la ausencia directamente– de los mecanismos de supervisión en estas iniciativas para valorar y demostrar su incidencia (Concord, 2021b). En líneas generales, algunos autores defienden que la transición desde la misión inicial del Equipo Europa –una respuesta internacional coordinada a una situación de emergencia (sanitaria) conforme a los valores de la UE (Comisión Europea, 2020; Consejo de la UE, 2021b)– hacia objetivos estratégicos más amplios podría ser un lastre para su mandato básico de desarrollo (Pleek y Gavas, 2021; Concord, 2021a) cuando esos objetivos generales no se contemplen junto a los objetivos de desarrollo bajo el prisma de la complementariedad.

En esa línea, existen varios elementos que podrían influir en la incidencia y la eficacia final en el desarrollo del planteamiento y las iniciativas del Equipo Europa en los próximos años y guardan relación con el modo en el que se lleva a cabo en última instancia el trabajo en sí de las IEE, la manera en la que se incluye e implica a las distintas partes y las decisiones en torno a las comunicaciones de las iniciativas. Por lo que atañe a la puesta en marcha de las IEE, las partes implicadas deberán aportar el capital político y técnico necesario para idear metodologías prácticas de trabajo en equipo que permitan llevar los objetivos a la realidad práctica (Jones, 2021; Jones *et al.*, 2020; Concord, 2021a). También se ha detectado la necesidad de aclarar las funciones, los parámetros, los presupuestos, las distintas modalidades y los procesos de programación para hacerlos transparentes e inclusivos (Jones, 2021; Concord, 2021b; Concord, 2022), garantizar las complementariedades y evitar la duplicación del trabajo entre estos procesos y otros instrumentos de la UE (Jones y Teevan, 2021; Iglesias y Jiménez, 2022). Incluye también la necesidad de esclarecer si las IEE pretenden movilizar más recursos para el desarrollo o limitarse a aprovechar los recursos existentes, porque esa aclaración ayudaría a fijar los puntos de referencia correspondientes para valorar el éxito de las iniciativas. Cabe destacar que, en la puesta en práctica de las IEE, se debe garantizar su adecuación con los principios de eficacia de la ayuda, los ODS y la defensa de los bienes públicos a través del ensayo y el aprendizaje continuos (Concord, 2021a; Jones, 2021).

Por lo que atañe a la inclusión de los distintos interlocutores, la claridad ya mencionada, la racionalización y simplificación de los procedimientos y el liderazgo efectivo de la Comisión Europea podrían incentivar una mayor implicación de los Estados miembros (Concord, 2021a; Jones, 2021). Será esencial que los Estados miembros y sus organismos busquen colaborar entre sí en sus ámbitos de especialización y se coordinen de verdad más allá del plano meramente narrativo (*ibid.*; Concord, 2021b). Las delegaciones de la UE deberán desempeñar la función de estar en contacto sobre el terreno con todas las partes interesadas (Comisión Europea, 2021a; Jones, 2021), con el caveat de que aún no se ha definido del todo la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño, la gobernanza y la ejecución de las IEE (Concord, 2021b; Concord, 2022). Por último, todas estas medidas deberán ir acompañadas de campañas de comunicación estratégica mediante los canales adecuados (Jones y Teevan, 2021; Consejo de la UE, 2021b), sin caer en el exceso de información.

### 2.3. Sentido de apropiación

Los estudios anteriores ya hacen hincapié en que, desde el punto de vista específico de las IEE, el sentido de apropiación reviste mucha importancia a nivel práctico. Al tratarse de un enfoque que se fundamenta en la colaboración y las asociaciones estratégicas entre la UE, sus Estados miembros, las instituciones financieras y los organismos de ejecución, ha habido debates sobre, no ya solo el alcance de la participación y el apoyo de los distintos protagonistas europeos a la iniciativa, sino también los canales a través de los que incorporar las necesidades, las prioridades y la autonomía de los socios (Iglesias y Jiménez, 2022; Keijzer *et al.*, 2021; Concord, 2021b). Las personas entrevistadas en el marco de este estudio confirmaron esta opinión al señalar que el propio término “iniciativa del Equipo Europa” apunta a que la iniciativa en cuestión la llevan hacia adelante los agentes europeos. Además, reconocieron la importancia de la implicación y las aportaciones continuas de los socios para que las IEE lleguen a buen puerto. Asimismo, el sentido de apropiación de los países asociados no es esencial únicamente para la incidencia directa en el desarrollo, sino también por la necesaria receptividad política que ayuda a generar.

Por un lado, tal y como se afirma en los comunicados e informes oficiales de la UE, el énfasis del planteamiento Equipo Europa en la responsabilidad compartida se centra en exclusiva en el diseño (Consejo de la UE, 2020; Unión Europea, 2022). Al reunir a grupos de interés diversos (europeos y no europeos), no cabe duda de que este planteamiento debería facilitar la interacción y cooperación directas con todos ellos, incluidos los países asociados (Jones, 2021; Jones y Sergejeff, 2022; Iglesias y Jiménez, 2022; Keijzer *et al.*, 2021). Además, las IEE derivadas del Equipo Europa se asientan sobre los mismos cimientos de colaboración y están diseñadas para adecuarse a las prioridades y necesidades de los países asociados (*ibid.*). Este enfoque personalizado para la acción en materia de desarrollo daría respuesta a las inquietudes sobre una excesiva centralización en los donantes y garantizaría que se respetase el principio de apropiación (Jones y Sergejeff, 2022; Keijzer *et al.*, 2021). En este contexto cabría argumentar que, en general, se pueden hacer concesiones entre la promoción del “sentido de apropiación europeo” sobre las IEE y fomentarlo entre los socios de la UE (*ibid.*).

Además, el planteamiento Equipo Europa reconoce explícitamente que el desarrollo sostenible exige que haya apropiación local, como se indica en distintos informes de la UE (Consejo de la UE, 2020; Consejo de la UE, 2021a). En teoría, esta constatación se llevaría a la práctica mediante la participación de los países asociados en el diseño y la ejecución de las IEE (Jones y Sergejeff, 2022; Jones, 2021; Keijzer *et al.*, 2021). Al promover la inclusividad y alentar a los países asociados a implicarse en la configuración de las intervenciones, las IEE ejecutadas conforme al planteamiento Equipo Europa deberían promover intrínsecamente el sentido de apropiación.

En cualquier caso, tal y como se constata en debates y análisis anteriores, las dificultades persisten. El equilibrio entre una colaboración armonizada y la autonomía de los países asociados puede ser delicado. Garantizar que los países asociados lleven de verdad la voz cantante en sus acciones de desarrollo requiere de una atención meticulosa al carácter específico de sus contextos y prioridades (*ibid.*; Concord, 2021a). En lo sucesivo, la fuerza

del Equipo Europa debe basarse en su capacidad de respuesta y en ofrecer a los países asociados suficiente flexibilidad para adaptar las iniciativas a sus circunstancias específicas, de modo que se incremente su sentido de apropiación sobre un proceso de desarrollo liderado por la UE (ibid.; Jones y Sergejeff, 2022; Jones y Teevan, 2021).

La puesta en práctica del trabajo conjunto entre los Estados europeos también plantea dificultades. Cabe señalar que puede resultar complicado llegar a un compromiso coherente y constante de los distintos protagonistas europeos. La diversidad de intereses, la disparidad entre las políticas nacionales y las complejidades burocráticas podrían ser un obstáculo para la apropiación por parte de los Estados y los grupos de interés europeos (Jones y Sergejeff, 2022; Jones, 2021; Gawel, 2023). Garantizar que todos los actores muestren el mismo nivel de implicación y compromiso sin mermar la coherencia con los principios del Equipo Europa es uno de los aspectos más importantes que abordar para incrementar el sentido de apropiación en los círculos europeos (Jones y Teevan, 2021; Gawel, 2023).

Por lo tanto, la idea de la apropiación del enfoque Equipo Europa exige llevar a la práctica la responsabilidad compartida y promover la inclusividad, de modo que se garantice que los países asociados asuman la iniciativa como propia en la configuración de sus trayectorias de desarrollo (Concord, 2021a; Jones y Sergejeff, 2022). De cara al futuro, la materialización real del sentido de apropiación dependerá de la manera en la que se ejecuten las iniciativas y se afronten las dificultades.

### 2.4. Armonización, integración y planificación conjunta

Ya se ha mencionado que la integración constituye una de las dimensiones principales del enfoque Equipo Europa y sus iniciativas, tal y como se observa en los principios del planteamiento y en análisis anteriores (Keijzer *et al.*, 2021; Jiménez e Iglesias, 2022; Burni *et al.*, 2021). Existen oportunidades y escollos relacionados con la integración. El plan básico del Equipo Europa hace hincapié en su marco de colaboración, impulsando la integración entre las distintas partes implicadas (Jones y Sergejeff, 2022; Keijzer *et al.*, 2021). Esta arquitectura concertada busca racionalizar las tareas y sincronizar las acciones para que la cooperación al desarrollo tenga más fuerza al aprovechar la riqueza de los grupos de interés europeos en cuanto a especialización, presencia, capacidades o redes.

Al propiciar una amalgama entre la UE, los Estados miembros, las instituciones financieras y los organismos de ejecución, el punto de vista del Equipo Europa promueve la acción unificada (Jones y Teevan, 2021). Esta forma de cooperar busca garantizar que las distintas iniciativas de desarrollo y las diferentes aportaciones se coordinen y complementen (Jones y Teevan, 2021; Jones y Sergejeff, 2022; Di Ciommo y Sergejeff, 2021; Jones, 2021; Iglesias y Jiménez, 2022; Bilal, 2021) sin dejar de ajustarse a las prioridades y los matices contextuales de los países asociados (Keijzer *et al.*, 2021; Concord, 2021a; Concord, 2021b; Bilal, 2021). Este enfoque proactivo para la integración debería contrapesar los intentos fragmentados hasta culminar en una respuesta cohesionada a los retos más complicados. Esa misma coherencia aflora también cuando se armonizan las actividades en materia de desarrollo con unos valores compartidos, se racionalizan las operaciones y se presenta una imagen

unificada frente a las naciones asociadas y la comunidad internacional, lo que mejora la incidencia de las IEE en el plano geoestratégico del desarrollo (Pleek y Gavas, 2021; Burni *et al.*, 2021).

La prominencia de la integración en el marco de las IEE se manifiesta a través de las estructuras de colaboración, las evaluaciones conjuntas y la coordinación estratégica intrínsecas del planteamiento Equipo Europa (Burni *et al.*, 2021; Di Ciommo y Sergejeff, 2021; Jones, 2021; Jones y Teevan, 2021; Jones y Sergejeff, 2022; Keijzer *et al.*, 2021). Con estos mecanismos, el Equipo Europa debería poder canalizar la integración entre los países asociados, los Estados miembros y otras partes implicadas, aumentando así la fuerza total de la cooperación al desarrollo (*ibid.*). Este planteamiento coreografiado fomenta la unidad y, además, se erige como una respuesta sólida a los retos mundiales al poner de relieve el firme compromiso de las IEE con la incidencia real (Bilal, 2021; Di Ciommo y Sergejeff, 2021; Jones, 2021; Jones y Sergejeff, 2022; Keijzer *et al.*, 2021).

En cualquier caso, la integración y la coordinación en el seno del Equipo Europa y sus iniciativas plantean ciertas dificultades. La intrincada situación de los diferentes sectores con sus distintas normas y metodologías de trabajo, la variedad de intereses, valores, prioridades y funciones de sus grupos de interés y la complejidad de los diversos territorios geográficos pueden imponer obstáculos a la integración (*ibid.*; Bilal, 2021; Jones y Sergejeff, 2022; Jones 2021; Gawel 2023; Jones y Teevan, 2021). Las complejidades burocráticas y la competencia entre las partes implicadas podría entorpecer aún más la plena realización del potencial de integración del Equipo Europa (Jones y Sergejeff, 2022; Jones, 2021; Gawel, 2023). Además, parece que las posibilidades de planificación y acción conjuntas en el seno de las IEE son favorables a los Estados miembros de mayor tamaño con presupuestos considerables para la cooperación al desarrollo y una gran capacidad propia de ejecución, lo que les permite cofinanciar las acciones con la UE (Keijzer *et al.*, 2021). En vista de esas diferencias, en 2021 se abrió un debate sobre la inclusividad del Equipo Europa (Jones, 2021). Estos escollos ponen de relieve la necesidad actual de contar en lo sucesivo con estrategias adaptables y promover un diálogo abierto y enfoques reactivos para preservar la integración como una de las fuerzas motrices de las iniciativas de desarrollo del Equipo Europa.



## 3 Estudios monográficos

### 3.1. *Iniciativa del Equipo Europa por la seguridad y la justicia (IEE-ALC)*

#### 3.1.1. Descripción

La IEE sobre la Alianza por la seguridad y la Justicia en América Latina y el Caribe es una iniciativa regional que echó a andar oficialmente en París en mayo de 2022, durante la presidencia francesa del Consejo de la UE (EL PAcCTO, 2022; FIIAPP, 2022). Además de la Comisión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), en este programa participan varios países miembros: Alemania, España, Estonia, Francia, Italia, Países Bajos, Polonia y Portugal (Unión Europea, s.f.a). En la región latinoamericana, los países participantes son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (FIIAPP, s.f.).

El objetivo de la IEE consiste en aprovechar la incidencia transformadora de la cooperación UE-ALC en el ámbito del Estado de derecho y la lucha contra el crimen transnacional organizado aunando las fuerzas de los Estados miembros, las Direcciones Generales (DG) de la Comisión, los organismos especializados de la UE (Europol, Eurojust, Cepol, OEDT, FRONTEX) y la OLAF (Unión Europea, s.f.a). Por lo tanto, se trata de una iniciativa con un enfoque birregional. Reúne a varios países y distintas instituciones regionales de Europa y América Latina para dar respuesta a los retos compartidos en materia de seguridad y justicia, como son la lucha contra el crimen transnacional organizado o la defensa del Estado de derecho. Las intervenciones en el ámbito de la seguridad son más eficientes cuando se lanzan a escala regional y plurinacional, en particular las relacionadas con la delincuencia organizada. Estos son los objetivos específicos: i) fortalecer las condiciones generales del Estado de derecho de ALC, ii) consolidar las redes de cooperación regionales e intercontinentales para luchar contra el crimen organizado y iii) centrarse en la cooperación birregional en torno a los modelos de negocio principales del crimen organizado en ALC (tráfico de drogas, delitos ambientales, ciberdelincuencia, trata de blancas o tráfico de armas) (ibid.).

Esta IEE se basa en proyectos y programas europeos anteriores como Europa-Latinoamérica Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado (EL PAcCTO), el Programa de Cooperación entre América Latina y la UE en Políticas sobre Drogas (COPOLAD) o EUROFRONT (sobre control de fronteras y lucha contra el contrabando y la trata de blancas) (FIIAPP, 2022; IILA, 2022). En el momento de redactar este informe, COPOLAD se encuentra en su tercera fase (que empezó en 2021) y ya se ha completado la primera fase de EL PAcCTO. La segunda fase de esta última iniciativa dará comienzo antes de que acabe 2023.



### 3.1.2. Diseño

En líneas generales, las personas entrevistadas para este estudio monográfico perciben que existe una fuerte implicación de todas las partes (CE, Estados miembros, delegaciones de la UE en ALC, contrapartes de ALC) que participan en el diseño de la IEE, a excepción de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que no formaron parte del proceso.

Cabe achacar la escasa implicación de las OSC a la naturaleza misma de esta IEE, ya que aborda temas delicados de seguridad como el tráfico de drogas y la delincuencia cibernética. Sin embargo, también se podría afirmar que hay una serie de OSC que ya están trabajando con, por ejemplo, grupos vulnerables afectados por la trata de personas que son posibles partes interesadas en esta IEE. Otro motivo que explica esta escasa implicación de las OSC es que, en palabras de una de las personas entrevistadas, las instituciones que participan en la IEE, como son los departamentos de justicia y seguridad nacional y las fuerzas del orden, suelen mostrarse reticentes a interactuar con terceros de la población civil en su labor de programación del trabajo.

Las personas entrevistadas señalaron a la CE como el líder principal en el proceso de diseño y puesta en marcha de la IEE, de conformidad con la configuración institucional de las IEE por la que las iniciativas regionales se coordinan desde Bruselas mientras que las nacionales las coordinan las delegaciones de la UE sobre el terreno. Pese a que esta función de coordinación en la fase de diseño le corresponde a la DG INTPA, varias personas que participan en la IEE destacaron el hecho de que esta iniciativa trasciende las asociaciones internacionales gracias a un papel más amplio de la CE a través de la DG HOME, la DG JUST y el SEAE, por lo que podría dar pie a una mayor coherencia interna en el enfoque de la UE hacia los socios de ALC y la polinización cruzada entre el desarrollo y otros objetivos de política exterior por parte de Europa.

No obstante, como afirmó un funcionario, el diseño de la IEE siguió un proceso ascendente. Esta IEE, construida firmemente sobre la base de programas anteriores como EL PACCTO, es el fruto de la perseverancia de un grupo reducido de países miembros –esta misma persona mencionó a España, Francia, Italia y Portugal– que “convencieron” a la DG INTPA de la importancia que revestía una iniciativa como esta. Así tuvo que ocurrir para que la DG INTPA hiciera suya y liderara después la IEE sobre justicia y seguridad.

Explica también la fuerte implicación de los Estados miembros en la elaboración de esta IEE. Como ya se ha mencionado, los funcionarios entrevistados en este estudio ven un grado superior de implicación de los países miembros en la formulación de la IEE, pero esa implicación varía de un miembro a otro por dos motivos.

En primer lugar, está la diferencia obvia entre los países miembros que forman parte de la IEE y los que no. En esa fase de transición desde los programas anteriores hacia esta IEE, se consultó a todos los Estados miembros para que los que no habían participado hasta el momento tuvieran la posibilidad de hacerlo. No obstante, según una de las personas entrevistadas, la iniciativa no estaba lo suficientemente clara o madura en esa fase, por lo que solo se sumaron a la IEE unos pocos Estados nuevos. Por lo que atañe a la falta de claridad, la IEE se presentó en un primer momento a los Estados miembros como un mecanismo para obtener fondos adicionales a los ya invertidos en los sectores, países y



programas de la iniciativa. Es probable que esa circunstancia disuadiera a quienes no fueran donantes tradicionales en la región de ALC. En ese contexto, la CE se puso en contacto con algunos países posiblemente interesados en el contenido de la IEE como los Países Bajos, habida cuenta del elemento que incluye la iniciativa sobre tráfico de drogas. No obstante, ese ha sido por ahora el único punto de entrada para nuevos miembros.

En segundo lugar, los ocho miembros que participan en la iniciativa no muestran el mismo grado de compromiso. En este caso, los distintos niveles de implicación presentan una correlación con las dimensiones de la IEE que hacen que los países participen y se interesen. Por ejemplo, Estonia se implicaría sobremanera en el aspecto de la ciberseguridad, pero no necesariamente en los demás ámbitos. Tal y como lo expresó una de las personas entrevistadas, los Estados miembros que se implican se implican mucho, mientras que los demás directamente no participan en la IEE. En definitiva, un par de entrevistados señalaron a España, Francia, Italia y Portugal como los cuatro países que llevan la voz cantante. Teniendo en cuenta que la IEE se dirige desde Bruselas, para estos países participantes su implicación también trasciende la dimensión de la cooperación al desarrollo. Existe una participación activa de los ministerios europeos de Justicia e Interior, lo que allana el camino para una mayor coherencia de la acción exterior pese a ciertas dificultades de coordinación.

La percepción de las personas entrevistadas sobre la implicación de las contrapartes latinoamericanas dibuja un panorama interesante. Si bien no participaron activamente en el diseño de la IEE –no hubo información ni consultas hasta el acto de lanzamiento en París en mayo de 2022– y pese a que, según los funcionarios europeos, la consecuencia fue que su grado de participación en la fase de concepción fuera bastante bajo, los funcionarios de ALC consultados para el presente estudio tienen la impresión de que las prioridades de sus países aparecen bien reflejadas en la IEE. Cabría achacarlo a que esta IEE está firmemente anclada en programas ya existentes y, más en particular, en EL PAcCTO, para el que se ha ido consultando a las contrapartes locales de forma periódica durante años y cuyo marco incluye mecanismos de apropiación. Además, durante las entrevistas efectuadas para el presente estudio, varios funcionarios de ALC manifestaron instintivamente sus ideas sobre EL PAcCTO en vez de sobre la IEE, lo que da buena muestra del solapamiento de ambas iniciativas e ilustra el margen de mejora que existe por lo que respecta a la claridad y la definición de esta IEE en particular.

En definitiva, en este aspecto en concreto se tuvieron en cuenta las prioridades de los países de ALC durante el diseño de la IEE, pese a que no existen mecanismos formales para integrar las prioridades de los países asociados en los objetivos de la iniciativa. Aunque la opinión general es positiva sobre la incorporación a la iniciativa de las prioridades y los objetivos de desarrollo de los países de ALC, algunos especialistas manifestaron su impresión personal de que, hasta cierto punto, el diseño de esta IEE podría haber supuesto un retroceso en cuanto al sentido de apropiación al pasar de un enfoque birregional a uno regional: algunos de los programas en los que se basa se concibieron prácticamente como iniciativas birregionales y las estructuras y redes panamericanas tuvieron ahí un protagonismo notorio. En ese sentido, se hizo mención en varias ocasiones a la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB) y la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP). El propio nombre de la iniciativa (Equipo Europa) refuerza esa percepción.

En la misma línea, las personas entrevistadas perciben un efecto de recentralización por el que el diseño y el liderazgo de la cooperación al desarrollo ya no están sobre el terreno y se han vuelto a transferir a Bruselas. Esta situación responde a motivos institucionales porque las IEE regionales las coordina la DG INTPA, lo que ayuda a explicar la percepción general de las personas entrevistadas de que las delegaciones de la UE, las embajadas de los Estados miembros y las oficinas de cooperación al desarrollo en ALC han tenido un papel muy secundario frente a la Comisión y las capitales de la UE.

Resulta difícil determinar el alcance exacto de la financiación de la IEE. Como ya se ha mencionado, esta IEE se presentó en principio como una actividad nueva destinada a obtener fondos adicionales por parte de los Estados miembros, pero después se reconfiguró como una plataforma para integrar, conectar y coordinar las distintas iniciativas de todos los Estados miembros y todas las instituciones de la UE en este sector y esta región en particular. La suma del apoyo a la iniciativa ascendería como mínimo a 144 millones de euros en subvenciones, que incluirían la asistencia técnica en especie de los Estados miembros de la UE a las instituciones encargadas de la seguridad y la justicia. El cronograma de la IEE tampoco es muy diáfano en este punto del proceso.

Todas las personas entrevistadas manifestaron que, en su opinión, el nivel de transparencia de la iniciativa era alto, al menos en la esfera europea y con este marco en el que hace falta definir en mayor medida la IEE. En resumen, por parte de la UE se entienden y comparten los objetivos de la IEE y, en esa misma línea, los funcionarios de la UE tienen la impresión de que ha dado pie a una mayor visibilidad de la UE ante terceros.

### 3.1.3. Gobernanza y ejecución

Las dificultades y oportunidades que se derivan del mecanismo de gobernanza son el resultado natural del proceso de diseño. Las personas entrevistadas tienen la percepción de que son la CE y los Estados miembros quienes dirigen la IEE, con una menor participación de las autoridades de los países asociados, una participación muy escasa de las delegaciones de la UE y una participación prácticamente inexistente de las OSC y el sector privado.

Ya se ha mencionado que se percibe que los objetivos políticos de la IEE son muy claros y la UE los comparte: tanto los ocho Estados miembros participantes como, según el Comunicado conjunto al Parlamento Europeo y al Consejo publicado el pasado mes de junio (Comisión Europea, 2023), toda la Unión en su conjunto. Además, habida cuenta de que esta alianza por la seguridad y la justicia aparece mencionada expresamente en la declaración final de la Cumbre UE-CELAC celebrada en julio (Consejo de la UE, 2023), cabe afirmar que, en líneas generales, las partes implicadas de ambas regiones comparten estos objetivos.

En cualquier caso, el mecanismo de presentación de informes requiere de algunos ajustes. Según una persona entrevistada, se celebra una única reunión de coordinación al año. Otro funcionario mencionó que la IEE solamente abarca el diseño y la planificación de las iniciativas de la UE en estos sectores y estos países asociados. En consecuencia, no existe una estructura de gobernanza *de facto*. Una posible explicación es que la IEE podría ser poco más que la suma de sus programas y, en concreto, no estar más que un poco por encima de

EL PAcCTO. Al haberse ejecutado ya la primera fase de este programa y no haberse puesto aún en marcha EL PAcCTO 2, la IEE se encontraría por lo tanto en un compás de espera.

Además, las personas entrevistadas no contemplan una integración clara entre el Equipo Europa y la Pasarela Mundial. Por un lado, estos enfoques abordan temas diferentes. Mientras que la Pasarela Mundial se encarga de impulsar la transición digital y ecológica en colaboración con el sector privado, esta IEE se ocupa sobre todo de promocionar la justicia y la seguridad en los sistemas públicos. En cierta forma, se podría ver como una división temática del trabajo entre distintas herramientas de la UE, pero la percepción general que se desprende de las entrevistas es que ese no era el resultado buscado al diseñar estos dos planteamientos. Además, una de las personas entrevistadas afirmó que, sin duda alguna, podría haber más participación del sector privado en esta IEE en particular. Por ejemplo, las grandes empresas tecnológicas como Google podrían tener mucho que decir en la lucha contra la ciberdelincuencia, mientras que el sector de la banca privada podría ser un aliado fundamental para combatir los movimientos financieros ilícitos. En cualquier caso, se trata de opciones que no se han barajado hasta ahora.

### 3.2. *Iniciativa del Equipo Europa sobre reducción de las desigualdades en Paraguay (IEE-Paraguay)*

#### 3.2.1. Descripción

Esta IEE sobre la reducción de las desigualdades, un objetivo por el que también se la ha relacionado con la Pasarela Mundial, es una de las dos iniciativas acordadas por la UE y Paraguay bajo el paraguas del Equipo Europa (Comisión Europea, 2021c). Fue propuesta por España y Alemania, los dos países europeos con una marcada presencia en Paraguay en el ámbito de la cooperación al desarrollo, y después se sumaron otros Estados miembros como Francia e Italia. El objetivo principal de esta IEE consiste en promover y respaldar la igualdad de género, la protección social y medidas relacionadas con la educación para llegar a los grupos más aislados de la población paraguaya, con especial énfasis en los procesos de digitalización como medio para alcanzarlo (Unión Europea, 2021b). Estos objetivos se intentarán cumplir a través de diferentes modalidades y proyectos de cooperación ya en marcha entre socios paraguayos y europeos; por ejemplo, mediante apoyo presupuestario, cooperación triangular, asistencia técnica, financiación combinada, subvenciones e intercambios de conocimientos (*ibid.*).

El programa indicativo plurianual 2021-2027 para Paraguay prevé una contribución financiera de la UE de 26 millones de euros para esta IEE para el periodo comprendido entre 2021 y 2024, supuestamente con movilización de fondos adicionales mediante garantías y financiación combinada a través del FEDS+ (Comisión Europea, 2021c). No obstante, cabe señalar que, con el cambio de gobierno reciente en Paraguay, el diseño y la puesta en marcha de esta IEE han quedado en suspenso, por lo que se encuentra en una fase muy inicial y aún no ha ido más allá de su formulación teórica por parte de los socios de la UE. Sigue pendiente que se lleve a cabo el inventario de programas, proyectos y mecanismos de financiación previos que puedan contribuir a la consecución de los objetivos de esta

TEI, tarea que constituirá el primer paso para hacer realidad esta iniciativa. Por lo tanto, el contenido concreto, el relato coherente y la visión general siguen sin estar suficientemente definidos y no hay ninguna actividad de ejecución en marcha en el momento de redactar este informe.

### 3.2.2. Diseño

Las personas entrevistadas revelaron que el proceso de formulación y diseño de esta IEE surgió directamente de (algunos) agentes de desarrollo europeos con presencia en Paraguay y la labor que ya desempeñaban en ese ámbito. Se trata sobre todo de la delegación de la UE, España y Alemania, con cierta presencia de Italia y Francia. Bajo la batuta de la delegación de la UE, estos agentes europeos se dispusieron a encontrar posibles coincidencias entre i) las necesidades o prioridades paraguayas, ii) la cooperación al desarrollo ya en marcha en el país a manos de los Estados miembros y iii) los ámbitos de actuación en los que podría conseguirse un buen grado de aceptación y apropiación por parte de Paraguay. El resultado de este ejercicio fue la creación de esta IEE para la reducción de desigualdades –presentada a propósito en estos términos generales para obtener una mayor aceptación política– junto a la Iniciativa Verde del Equipo Europa para Paraguay.

En ese sentido, la naturaleza descentralizada de este proceso hizo que el papel de Bruselas en el diseño de esta IEE fuese muy secundario. Las autoridades locales y la sociedad civil tampoco participaron en esta fase, hasta el punto de que no se consiguió encontrar un interlocutor local adecuado para las entrevistas de este estudio, lo que cabe decir que podría mermar el sentido de apropiación y, por lo tanto, la eficacia potencial de la iniciativa, si bien se considera que las prioridades locales se han incorporado de un modo indirecto a través de la experiencia y los conocimientos acumulados por los agentes de desarrollo europeos (españoles y alemanes) sobre el terreno. El proceso de consulta para la configuración de esta IEE fue transparente y satisfactorio entre los Estados miembros europeos y la delegación de la UE, pero no incluyó a agentes locales como las OSC o las autoridades del lugar. De hecho, las personas entrevistadas consideraban que la coordinación era buena entre los interlocutores del Equipo Europa sobre el terreno, en la medida en la que se trata de un grupo bastante reducido. En ese sentido, se dice que la IEE ha contribuido a la integración de los agentes europeos y ha dado visibilidad a sus actividades sobre el terreno en el ámbito del desarrollo.

Es más, una de las personas entrevistadas señaló que el empuje inicial para esta IEE provino de la delegación de la UE tras recibir instrucciones claras de la CE sobre la necesidad de poner en marcha la iniciativa, mientras que al principio la apropiación entre los Estados miembros era menor porque las instrucciones de sus capitales eran más confusas. No obstante, con el paso del tiempo, la existencia y la persistencia de la IEE han acabado propiciando una mayor implicación y apropiación por parte de los Estados miembros, tanto sobre el terreno como en sus capitales.

Ahora bien, el sentido de apropiación sigue siendo más bajo entre los agentes paraguayos. Los objetivos definidos para esta IEE se ven como un reflejo de las prioridades europeas. Consolidan y aumentan la visibilidad de la agenda europea en la región, por lo que la IEE pasa a ser una herramienta política que va más allá de la cooperación al desarrollo. En

cualquier caso, determinados aspectos de las iniciativas de reducción de las desigualdades (en particular, en materia de desigualdad de género) están siendo rechazados por algunos sectores de la escena política paraguaya, lo que podría explicar en parte los retrasos a la hora de plasmar esta IEE en acciones concretas.

### 3.2.3. Gobernanza

Lomo ya se ha mencionado, aún no se he ejecutado esta IEE y ni se han puesto en marcha sus mecanismos de gobernanza ni ha echado a rodar su funcionamiento diario porque la iniciativa no ha pasado hasta ahora de ser una idea (europea) ni se ha procedido a inventariar los proyectos que podrían quedar incluidos. Por ese motivo, las percepciones compartidas por las personas entrevistadas sobre la gobernanza son supuestos teóricos o avances previsibles, y se basan más en la Iniciativa Verde del Equipo Europa para Paraguay, ya más avanzada, que en las realidades observables de verdad. Lo más probable es que, una vez puesta en marcha la IEE, su gobernanza se articule a través de reuniones periódicas e intercambios de información entre los integrantes del Equipo Europa sobre el terreno (Estados miembros y delegación de la UE), sin autoridades locales y sin intervención de Bruselas. Estas reuniones no versarán únicamente sobre la IEE y no habrá un comité directivo específico para la iniciativa debido a las limitaciones de capacidad, pero su frecuencia y suficiencia quedarán garantizadas gracias a su periodicidad trimestral, con reuniones extraordinarias en caso necesario. Esta flexibilidad se considera positiva para la eficacia y el buen funcionamiento de la IEE, ya que ayudaría a evitar sobrecargar con mecanismos adicionales innecesarios a un grupo reducido de participantes con recursos humanos limitados. Cuando ya esté en marcha, en teoría la IEE buscará un mayor grado de implicación y apropiación por parte de interlocutores locales como la sociedad civil y los medios de comunicación.

Esta iniciativa consiste sobre todo en un ejercicio político de recopilar y presentar el trabajo previo de los participantes europeos en materia de reducción de las desigualdades en Paraguay. En ese sentido, los objetivos políticos de la IEE no tienen un carácter complementario ni se diferencian de los buscados a través de otras herramientas de la UE, sino que pretenden potenciar la visibilidad de esos mismos objetivos establecidos con anterioridad. Se percibe que los objetivos políticos de esta iniciativa están claros y los Estados miembros los comparten, por lo que afectarán de un modo positivo a la visibilidad y eficacia de la acción de la UE en materia de desarrollo en Paraguay. Sin embargo, el hecho de que a los agentes (locales) no europeos no se les comuniquen con claridad esos mismos objetivos, o que directamente no los compartan debido a diferencias políticas, podría suponer un escollo para la labor diaria de ejecución y, a su vez, podría poner en riesgo una parte de esa misma visibilidad y eficacia. Es más, la amplia variedad de temas que se contemplan en los objetivos de esta iniciativa dificulta en ocasiones la identificación de un liderazgo claro para cada tema.

Un resultado inevitable de la demora en la ejecución de esta iniciativa es la ausencia de mecanismos de presentación de informes para supervisar sus avances. Lo más probable es que, en el futuro, los mecanismos para supervisar la eficacia de la IEE estén vinculados a cada uno de los proyectos individuales. Aquí también, las personas entrevistadas consideraron que los dispositivos de supervisión deberían aprovechar el alto grado actual de flexibilidad y coordinación entre los participantes europeos y tener en cuenta sus capacidades limitadas, en vez de sobrecargarlos con nuevos mecanismos.

Por lo que respecta a la coherencia de esta IEE con otras estrategias europeas, sobre todo la Pasarela Mundial, en estos momentos esa armonización es solo teórica y de carácter narrativo, al igual que la propia IEE. Queda por ver si acabará convirtiéndose en un alineamiento práctico cuando ambas iniciativas estén en marcha, así como el modo en el que se garantizarán la complementariedad, el carácter adicional, la integración y la coherencia entre ambas. Una de las personas entrevistadas manifestó su inquietud ante la confusión y los posibles solapamientos entre las dos iniciativas, puesto que ambas echaron a andar muy cerca en el tiempo y parecen responder a objetivos estratégicos similares.

### *3.3. Iniciativa del Equipo Europa sobre territorios, bosques y agricultura sostenibles en Camboya (IEE-Camboya)*

#### *3.3.1. Descripción*

La economía camboyana depende en gran medida de un sector primario sin productividad económica ni sostenibilidad ambiental. Según datos del Banco Mundial, el sector que engloba la agricultura, la ganadería, la silvicultura y la pesca representa casi el 23 % del PIB de Camboya y da empleo a cerca del 40 % de la población activa con un escaso nivel de productividad (Banco Mundial, 2022). Asimismo, de acuerdo con la evaluación llevada a cabo por la Comisión Europea (CE), la expansión masiva de tierras agrícolas trajo consigo unas tasas de crecimiento impresionantes para el PIB del sector primario (superiores al 5 % anual durante la década de 2000 según las cifras del Banco Mundial), pero también supusieron la aceleración de un proceso de deforestación al que, según las fuentes de la CE, cabe achacar el 80 % de las altísimas y crecientes emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) del país.

Ese es el contexto en el que la UE ha confeccionado un programa indicativo plurianual para el periodo de 2021 a 2027 (Comisión Europea, 2021b) que se presentó a las autoridades camboyanas en mayo de 2022 (OpenDevelopment Cambodia, 2022) en torno a tres ámbitos prioritarios: 1) crecimiento ecológico y trabajo digno, 2) educación y desarrollo de competencias y 3) buena gobernanza. Entre otras actividades, planes y proyectos, el programa indicativo plurianual incluye dos propuestas de IEE aún muy preliminares cuyo diseño específico continúa en fase de preparación<sup>2</sup>: una sobre paisaje, silvicultura y agricultura sostenible y otra sobre energía ecológica y cadenas de valor industriales (Comisión Europea, 2021b).

Pese a que la IEE sobre paisaje, silvicultura y agricultura sostenible se presentó en mayo de 2022 en forma de propuesta, el rastreador de la CE muestra información válida sobre la iniciativa que data de septiembre de 2021 (Unión Europea, 2021a), lo que demuestra que esta IEE, al igual que muchas otras, se asienta con firmeza en las actividades anteriores llevadas a cabo por las instituciones y los Estados miembros de la UE en Camboya. De hecho, tal y como explicaron las personas entrevistadas, esta IEE se ejecutará a través de

---

<sup>2</sup> El proceso de consulta se está reactivando con el Gobierno recién constituido y el planteamiento acordado es repasar las IEE con los principales ministerios competentes antes de presentar un borrador consensuado al Ejecutivo. Se espera que las consultas lleguen a su fin en 2023.



una combinación de acciones nuevas y acciones en curso, y cabe esperar que los proyectos nuevos financiados por el plan de acción anual de la UE de 2023 supongan una contribución considerable que acabe reflejándose en el rastreador de la CE. Al mismo tiempo, ilustra bien que, en esta fase inicial, no siempre es fácil comprender el proceso exacto y la evolución de todas y cada una de las IEE, con una información que muestra una dinámica de vaivén en varios aspectos fundamentales como las prioridades, los socios o el presupuesto total.

Según el rastreador de la CE, los objetivos principales de esta IEE son prestar apoyo para la sostenibilidad de los territorios, los bosques y la agricultura, así como la sostenibilidad agrícola y agroalimentaria, a través de las siguientes actividades: 1) la promoción del uso sostenible de los recursos naturales, potenciando la protección y aumentando los ingresos de la población rural; 2) el apoyo a la agricultura sostenible y las cadenas de valor agroalimentarias; 3) el apoyo a la restauración de paisajes, la gestión de cuencas hidrográficas y las asociaciones con universidades; y 4) el respaldo a defensores de bosques, la ordenación de los derechos sobre la tierra y la rendición de cuentas a través de la participación de la sociedad civil (ibid.).

Los participantes de la UE mencionados en el programa indicativo plurianual son la CE, Francia, el BEI, la República Checa y Bélgica (Comisión Europea, 2021b). Ese documento contempla también la participación de Suiza en la fase de ejecución. Además, el rastreador de la CE incluye a Alemania, que se sumó a la IEE en un momento posterior (Unión Europea, 2021a). En cualquier caso, algunas de las personas entrevistadas aclararon que la participación en las IEE se mantiene abierta para otros socios del Equipo Europa con actividad en los ámbitos normativos incluidos. Es decir, que en el programa indicativo plurianual aprobado en 2021 no se menciona a todos los Estados miembros que podrían participar en la IEE. Sirva de ejemplo Suecia como un Estado miembro que acabó participando más adelante en las IEE relacionadas con Camboya.

A pesar de incorporarse más tarde, Alemania se ha convertido en uno de los participantes más destacados de la iniciativa si nos atenemos a los fondos aportados y la opinión de las personas entrevistadas para el presente estudio. Según los datos proporcionados por la DG INTPA para este estudio, las actividades en curso de la IEE sobre paisaje, silvicultura y agricultura sostenible las financian las instituciones de la UE (la CE con 163 millones de euros y el BEI con 65 millones) y tres Estados miembros: Alemania (172 millones de euros), Francia (151 millones) y la República Checa (260 000 euros). Además de este monto total de 552 millones de euros, la CE espera que estos mismos participantes aporten otros 590 millones en el futuro, por lo que el presupuesto total para esta iniciativa ascendería a 1142 millones de euros, muy por encima de los 385 millones de dotación inicial. Asimismo, en esta IEE en particular, la UE ha conseguido que se incorporen otras instituciones aparte de la Comisión: en este caso, el BEI. A pesar de la participación activa de Suiza en el ámbito que abarca la IEE y de sus aportaciones a las iniciativas anteriores de programación conjunta que se remontan a 2014, el país no se ha incorporado formalmente a esta IEE (Unión Europea, 2023), si bien presenta una conexión de facto con el proceso de la iniciativa a nivel de país.

### 3.3.2 Diseño

A diferencia de las IEE regionales, las iniciativas nacionales como esta las diseñan a nivel local los agentes de la UE sobre el terreno. Ese es el motivo por el que, según las personas entrevistadas, en la elaboración de esta IEE tuvieron en gran protagonismo la delegación de la UE en Nom Pen y las delegaciones de varios Estados miembros, mientras que Bruselas y las capitales europeas desempeñaron un papel secundario. No obstante, pese a que la delegación de la UE en Camboya mantiene un diálogo constante con los Estados miembros de la Unión para promover su participación en las IEE, las personas entrevistadas seguían considerando que el peso de los países miembros era desigual y que algunos donantes importantes han ido allanando el camino. En ese sentido, y en consonancia con la descripción del presupuesto del apartado anterior, consideraban que Alemania y Francia llevan la voz cantante en esta IEE en particular. No obstante, se afirmó que el proceso ha conseguido incluir todas las aportaciones, visiones y prioridades de donantes de menor tamaño como la República Checa.

En el contexto de esta IEE, la participación de distintos actores como las autoridades camboyanas, las empresas privadas y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) durante la fase de diseño ha sido algo escasa. Las autoridades de Camboya recibieron información oficial sobre el contenido de la IEE durante la presentación del programa indicativo plurianual para 2021-2027. Las reacciones que se hicieron llegar a los interlocutores de la UE tras esa presentación fueron positivas en líneas generales. Sin embargo, la participación formal de las autoridades camboyanas se limitó sobre todo al proceso del programa indicativo plurianual. Cabe señalar que una de las personas entrevistadas comentó que el ciclo político, con las elecciones generales programadas en Camboya para julio de 2023, actuó de barrera para una mayor implicación de las autoridades del país en aquel momento. Según otra persona entrevistada, por lo que atañe al sector privado y la sociedad civil, la delegación de la UE presentó y debatió las IEE con la Cámara de Comercio Europea y las OSC en diversas ocasiones en el marco de las consultas sobre la programación, y recibió reacciones y comentarios al respecto. Se supone que el sector privado y las OSC participarán en la ejecución de algunos de los proyectos relacionados con las IEE. Además, otra persona entrevistada señaló que podrían captarse bien las prioridades y preferencias locales porque la IEE toma como base la experiencia acumulada por la comunidad de donantes en el país (con proyectos y programas que ya incorporan mecanismos de apropiación local), y también gracias a las reuniones de coordinación informales que acompañarán los procesos del programa indicativo plurianual y la IEE, en particular con el Ministerio de Economía y Finanzas. Por último, según otra de las personas entrevistadas, el sentido de apropiación se limita a las autoridades públicas, algo que podría generar problemas en vista de la dimensión de derechos humanos a la que hacen referencia varias de las actividades programadas en el marco de la IEE. Aun así, en otra entrevista se afirmó que el Equipo Europa se coordina con OSC y grupos de reflexión que supervisan la situación de los derechos humanos en Camboya.

En cuanto a las OSC, hay que señalar que se espera que tengan un papel activo en la IEE sobre paisaje, silvicultura y agricultura sostenible; en concreto, en los ámbitos de oportunidades para la juventud y cambio climático (protección de bosques tropicales y biodiversidad, apoyo a prácticas de agricultura climáticamente inteligente y reducción de la pobreza mediante diversificación agroecológica). En cualquier caso, no han participado



mucho en la fase de diseño, de acuerdo con la intención de las instituciones de confeccionar primero una “oferta de la UE”. Aún no hay ningún punto de entrada institucionalizado para las OSC en el proceso de diseño en el marco del planteamiento Equipo Europa. Eso sí, las OSC participaron en los grupos de trabajo creados para debatir las líneas principales de la iniciativa.

En líneas generales, las personas entrevistadas consideran que el proceso de las IEE hace gala de una gran transparencia, con un buen nivel de comunicación e intercambio de información con las partes implicadas. Además, aparte de opinar que la IEE encaja a la perfección con los objetivos de desarrollo de la UE (tanto de las instituciones de la Unión como de los Estados miembros), consideran que ayuda a dar visibilidad a la UE como interlocutor para el desarrollo.

Por último, pese a que la IEE se enmarca de manera explícita en el programa indicativo plurianual, algunos funcionarios de la UE hicieron referencia a ciertas dificultades a la hora de integrar estos dos procesos que, hasta cierto punto, se han desarrollado en paralelo. Algo parecido ocurre con la integración de la IEE con la Pasarela Mundial.

### 3.3.3 Gobernanza y ejecución

La IEE sobre paisaje, silvicultura y agricultura sostenible aún no ha sido aceptada oficialmente por las autoridades locales, por lo que a nivel formal no ha llegado a la fase de ejecución, aunque, por supuesto, algunas actividades anteriores relacionadas con la IEE ya están en curso como se ha comentado en el apartado de descripción del presente caso. Por este motivo, no se ha implantado ningún mecanismo de gobernanza propiamente dicho. Sin embargo, una de las personas entrevistadas afirmó que no se pretende que esta IEE sea un programa paralelo con sus propios sistemas de gobernanza, gestión, aplicación y supervisión, sino un marco común destinado a unificar una serie de actividades (algunas de ellas ya en marcha) para alcanzar una serie de objetivos compartidos. Esa idea coincide con la percepción de otros especialistas vinculados a otras IEE que fueron entrevistados en el contexto de este estudio.

Habida cuenta de la fase tan incipiente de esta IEE, las opiniones de las personas entrevistadas sobre gobernanza y ejecución fueron parcas y dubitativas, pero concordaron en atribuir un papel más destacado en el mecanismo de gobernanza a la delegación de la UE y a las representaciones de los Estados miembros (los que participan de verdad en esta IEE) en Camboya frente a las capitales de la Unión, las autoridades locales, las empresas privadas o las OSC. Coincide con el grado de participación de las distintas partes implicadas en la fase de diseño (véase el apartado anterior) y con lo observado por los autores en otras IEE del presente estudio.

### *3.4. Iniciativa del Equipo Europa sobre manufactura y acceso a vacunas, fármacos y tecnologías sanitarias en África (IEE-MAV+)*

#### 3.4.1 Descripción

La Iniciativa del Equipo Europa sobre fabricación y acceso a vacunas, fármacos y tecnologías sanitarias en África, más conocida por las siglas MAV+, se configuró como una IEE regional durante la pandemia de COVID-19 a modo de respuesta al coronavirus. Con toda seguridad, MAV+ se cuenta entre las IEE más conocidas y con mayor visibilidad política, y de hecho su presentación formal corrió a cargo de la presidenta de la Comisión durante la Cumbre Sanitaria Mundial del G20 celebrada en 2021 en Roma. El nombre completo de la IEE refleja el deseo de encontrar un equilibrio entre la manufactura de las vacunas, el acceso a estas, los medicamentos y las tecnologías sanitarias. Fomenta también una interacción prudente entre el hardware (la infraestructura) y el software (recursos humanos, normas y sistemas) necesarios para que la iniciativa llegue a buen puerto. Los participantes en MAV+ se refieren a este alcance tan amplio como el “enfoque de 360 grados” de la IEE.

Además de su posición como una de las IEE más conocidas y con mayor visibilidad, la presidenta de la Comisión Europea también destacó esta iniciativa en 2022 como una prioridad fundamental de la Pasarela Mundial de la UE en su discurso anual sobre el estado de la Unión ante el Parlamento Europeo (Comisión Europea, 2022).

La visibilidad y el impulso generados por MAV+ se reflejan también en la cuantiosa financiación que ha logrado atraer, tanto por parte de la UE como de los numerosos Estados miembros participantes. En el marco de la IEE, se han comprometido 1200 millones de euros para respaldar la cooperación a nivel de la Unión Africana (UA), así como en Ghana, Ruanda, Senegal y Sudáfrica, por parte de la Comisión Europea y los Estados miembros de la Unión (Bélgica, Alemania, Francia y Países Bajos). De esos 1200 millones de euros, en septiembre de 2023 se habían aprobado 980 millones que ya estaban en fase de ejecución a través de un amplio abanico de modalidades como subvenciones directas, préstamos, ayudas presupuestarias, financiación combinada y hermanamientos. En el momento de redactar este informe, la Comisión estaba inmersa en el proceso de obtención de fondos adicionales del “colchón de seguridad” de su presupuesto de acción exterior para el periodo comprendido entre 2021 y 2027.

Tal y como mencionó la presidenta de la Comisión en el discurso ya citado, la iniciativa ha experimentado una transición importante desde una IEE de “respuesta inmediata” a una IEE centrada en la pandemia con un planteamiento más horizontal a más largo plazo, como queda patente en la vinculación con la Agenda 2063 de la UA (aprobada mucho antes de la pandemia) y las conexiones con la iniciativa Pasarela Mundial de la UE. En vista de su amplio ámbito geográfico y el gran alcance de las intervenciones asociadas, y teniendo en cuenta la intención del presente estudio de comparar y describir IEE concretas, se optó por combinar un análisis de la IEE regional general con un examen específico de su actuación en Ruanda. Se escogió Ruanda a propósito por la presencia de inversiones tanto en el aspecto lógico (software) como físico (hardware) y la fuerte implicación del Gobierno de ese país asociado.

### 3.4.2 Diseño

La iniciativa MAV+ incluye un compromiso regional general y cuatro compromisos nacionales en Ghana, Ruanda, Senegal y Sudáfrica, con paquetes adicionales que se están implantando en Nigeria y Egipto. Teniendo en cuenta el tamaño y la relevancia política de MAV+, esta IEE se dirige desde un equipo regional que se centra en los aspectos generales y distintos equipos nacionales en cada país. Ambas vertientes de la IEE cuentan con el respaldo de la “estructura de apoyo del Equipo Europa” (TESS, por sus siglas en inglés), compuesta por una secretaría conjunta con personal de los organismos de ejecución de tres Estados miembros: Enabel (Bélgica), Expertise France (Francia) y GIZ (Alemania). Las contrapartes para las actividades regionales (o, mejor dicho, “continentales”) de la IEE son la Agencia Africana de Medicamentos (AMA), los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades de África (AfCDC), la Asociación para la fabricación de vacunas en África (PAVM), AUDA-NEPAD, la Iniciativa africana de armonización regulatoria de medicamentos (AMRH) y los programas de la OMS de transferencia de tecnología de ARNm y acceso a productos sanitarios.

Los objetivos generales de MAV+, canalizados a través de seis líneas de trabajo, representan una agenda compartida por la UE y sus socios del continente en materia de cooperación. Sus metas conectan con el objetivo original de la UE de dar una respuesta visible y ambiciosa a la pandemia y el objetivo de la UA de garantizar que, llegado 2040, el 60 % de las vacunas que se utilicen en el continente se estarán produciendo en África. Esta última meta es muy ambiciosa porque, en estos momentos, África sigue importando la práctica totalidad de sus vacunas y la OMS informa de que casi la mitad de los ciudadanos del continente carecen de acceso a medicamentos esenciales (AHAIC, 2021). Por lo tanto, ilustra también el carácter amplio y el compromiso a largo plazo posibles en los aspectos de cooperación a los que se dirigen las iniciativas del Equipo Europa.

El enfoque principal de esta IEE ha ido ampliándose en el transcurso de la iniciativa de la COVID en sí a los medicamentos esenciales. Los interlocutores de los Estados miembros destacaron que la situación cambió de la época de pandemia a la “época interpandémica”. En cambio, discreparon sobre si, a lo largo del proceso, el énfasis había dejado de estar en el acceso y se había puesto en la producción, mientras que otros insistieron en la “orientación de 360 grados” de la IEE. Cabría argumentar que la Pasarela Mundial ha reforzado el énfasis en la producción, ya que la atención está puesta en la importancia estratégica de la IEE y en el hardware visible frente a la parte más oculta de software.

Sin dejar de estar integrados en la iniciativa MAV+ general, los cuatro procesos nacionales de cooperación –que se pueden considerar IEE “individuales”– se han adaptado cada uno a su modo y cuentan también con cierto grado de coordinación a nivel nacional. Los cuatro gobiernos en cuestión tienen en común que, durante la pandemia, compartieron el deseo de posicionar a sus países como socios de cooperación para la producción de vacunas.

### 3.4.3. IEE-MAV+ en Ruanda

En el caso de Ruanda, a principios de 2021, la CFI (Banco Mundial) elaboró un estudio de viabilidad para la producción de vacunas en el país africano. Esta evaluación y el fuerte interés del Gobierno ruandés llevaron a los donantes europeos a comprometerse a través de una iniciativa específica del Equipo Europa. En aquel momento, prácticamente no había un sector farmacéutico en Ruanda al que dirigirse y las inversiones extranjeras directas en este ámbito eran casi inexistentes. Las personas entrevistadas destacaron que la IEE echó a rodar de un modo orgánico con una clara orientación hacia la acción gracias a que la delegación de la UE decidió comprometer fondos no utilizados hasta el momento, lo que sirvió a su vez para estimular el debate e impulsar nuevas acciones conjuntas.

En el proceso de diseño fue fundamental la articulación de demandas firmes y concretas por parte del Gobierno ruandés al determinar unos objetivos claros y manifestar sus preferencias en torno a los actores que, a su juicio, podrían efectuar distintas aportaciones. Esta capacidad para articular demandas específicas y la posibilidad de garantizar un entorno interno óptimo y propicio ayudaron a atraer a la empresa alemana BioNTech para invertir en Ruanda. BioNTech pensó que Ruanda sería un socio interesante porque goza de una firme reputación como un Estado sólido con un entorno y un contexto fiables para la inversión exterior. Después de llevar a cabo los trámites de constitución correspondientes, la delegación de la UE abrió la posibilidad de celebrar hermanamientos para que los Estados miembros de la Unión asesorasen y apoyasen a la Autoridad de Alimentos y Medicamentos de Ruanda, lo que puso de manifiesto un espíritu emprendedor proactivo al aprovechar para este fin unos fondos no gastados (Delegación de la UE en Ruanda, 2022). En líneas generales, los integrantes de la IEE actuaron como un equipo durante su fase de diseño, por ejemplo al incorporar al BEI para estudiar la financiación de los paneles solares que proporcionarían suficiente energía fiable a la futura fábrica. Otro aspecto fundamental es la coordinación entre la UE y Bélgica para ayudar a la Universidad de Ruanda a crear un máster en biotecnología en cooperación con las universidades europeas (Nsanga, 2023). En todos los frentes, la IEE de Ruanda la dirigen y gestionan sobre todo interlocutores oficiales, pese a que existen ONG neerlandesas y ruandesas que participan en las actividades asociadas.

Para comprender esta dinámica y esta flexibilidad, es importante destacar que la cooperación en Ruanda es una iniciativa nueva para todas las partes implicadas y no está basada en ningún proyecto anterior en curso. En eso difiere de otras IEE en las que se reformulan proyectos ya existentes bajo el formato de IEE y, por lo tanto, carecen de un punto de partida conjunto y una dinámica centralizada fuerte. En opinión de nuestros interlocutores (UE y Estados miembros), este punto de partida común es uno de los factores que explican el éxito de la iniciativa. Una de las personas entrevistadas lo describió como una programación conjunta a nivel sectorial. Otro motivo de su éxito fue la inversión aportada por BioNTech que sentó las bases necesarias para la materialización de la iniciativa MAV+.

Uno de los principales “retos de diseño” que habrá que afrontar en la siguiente fase será encontrar un equilibrio entre la M y la A de MAV+, es decir, entre la manufactura de vacunas y el acceso a las mismas. Ambas vertientes resultan necesarias para Ruanda en concreto, pero también de un modo más general para el éxito del Equipo Europa: la visibilidad solamente

compensará en el futuro si la cooperación genera efectos, y la cooperación eficaz por sí sola no basta si no es tangible y específica. Aun así, también está claro que el equilibrio deseado será un reflejo de la evaluación general que lleve a cabo cada uno de los socios sobre la “teoría del cambio” correspondiente y la mejor secuencia de eventos para hacerla realidad; por ejemplo, las personas entrevistadas discrepan entre sí sobre si se trata de una IEE centrada principalmente en el ámbito sanitario o si gira en torno al desarrollo económico. Teniendo en cuenta que los integrantes de la IEE presentan especializaciones en ámbitos diversos, el equilibrio seleccionado y la secuencia correspondiente de actividades influye también en los organismos de ejecución que pueden acabar participando. No obstante, la disponibilidad de fondos de la UE para una gestión indirecta se considera en líneas generales un factor que propicia la cooperación sin inhibirla.

#### 3.4.4. Gobernanza y ejecución

Hay una serie de características que hacen única a la iniciativa MAV+ frente a otras IEE. Un interlocutor de un Estado miembro destacó la frecuencia con la que se celebran reuniones de coordinación en la capital para orientar la participación nacional y el intercambio periódico con otros Estados miembros participantes y la UE, lo que no suele pasar en otras IEE y deja patente la fuerte prioridad política que se otorga a la iniciativa MAV+. En varios de los mayores Estados miembros integrantes, participan muchas de las unidades (geografía y sanidad mundial) dentro de sus ministerios que se encargan de las políticas en el ámbito del desarrollo, por lo que la IEE facilita también los procesos de coordinación interna. Lo mismo cabe decir de la Comisión, puesto que varias de sus DG participan en la iniciativa MAV+. Asimismo, los miembros de la IEE mantienen un diálogo con organizaciones importantes de la sociedad civil (por ejemplo, MSF y el Global Health Forum) e interactúan con interesados del sector privado.

En torno a la mitad de los recursos financieros empleados los aportan también los Estados miembros, motivo por el que algunos de estos Estados redoblan sus propios esfuerzos de comunicación sobre la iniciativa MAV+ en vez de hacerlo a través de la UE (por ejemplo, Bänder *et al.*, 2022; EAC-Germany, 2022). Una de las interacciones importantes más recientes tuvo lugar en junio de 2023, cuando Bélgica, Francia, Países Bajos, Alemania y la UE enviaron una delegación conjunta de alto nivel a Adís Abeba para debatir sobre las cinco IEE en cuestión (incluida la iniciativa MAV+ general de alcance regional) con las principales partes interesadas. Esta visita conjunta se preparó gracias a conversaciones internas en la UE a nivel de DG.

La visita a Adís Abeba ilustra bien el fuerte sentimiento de apropiación que comparten los miembros de la IEE. Los interlocutores de los Estados miembros destacaron que todos sus países pueden hablar en nombre de la IEE y que la UE no actúa de portavoz en ese sentido. Ese aspecto quedará reforzado con la creación de TESS, la estructura de apoyo del Equipo Europa, ya que se trata de un proyecto compartido de verdad y no de una consultoría que funcione según el mandato confeccionado por una única organización. Las personas entrevistadas manifestaron que esperaban que TESS pueda funcionar de un modo flexible y adaptable para prestar apoyo a todas las partes implicadas de la iniciativa MAV+. TESS entró en funcionamiento a principios de 2023 y desarrollará su actividad hasta

2026. La alternancia de los miembros de la IEE a la hora de presidir las reuniones también se mencionó como un factor que puede promover el liderazgo compartido.

Además de la interacción frecuente entre los representantes de los Estados miembros y la UE para lidiar con aspectos de trabajo de la iniciativa MAV+, existe una reunión de dirección de alto nivel entre distintas DG que se convoca con menos frecuencia para plantearse la orientación general de la iniciativa a ese nivel. Esta reunión de dirección también puede celebrarse con fines de arbitraje o para encontrar soluciones de compromiso en caso de que la UE y los Estados miembros discrepen en cuanto a la finalidad y la orientación de la IEE. Habida cuenta de que la salud mundial y la cooperación con la UE constituyen una prioridad fundamental para las políticas bilaterales de desarrollo de los Estados miembros, las reuniones pueden servir para determinar el equilibrio adecuado entre la comunicación bilateral con la UE y esa misma comunicación en el contexto de la IEE. El riesgo, que consiste en la posible sobrecoordinación o en la duplicación de mensajes, se consideró inferior a los beneficios que se derivan de un enfoque coordinado.

Según un interlocutor de un Estado miembro, TESS no se creó únicamente como una estructura de apoyo, sino también para garantizar que todos los integrantes colaboren en el aspecto de los resultados, evitar las duplicaciones e impedir que cada organismo actúe por su cuenta. Ahora mismo también se ha planteado la cuestión de si toda IEE de gran tamaño debería contar con su propia TESS, o si alguna de estas estructuras individuales (por ejemplo, que se dedique a un ámbito específico) podría dar apoyo a varias IEE relacionadas, algo que ya hace la estructura TESS original debido a la configuración híbrida de la iniciativa MAV+.

### 3.4.5. IEE-MAV+ en Ruanda

La gobernanza de la IEE general y de la cooperación en Ruanda ha ido evolucionando con el paso del tiempo. Muy al principio de la fase de planificación de la IEE, se celebraron reuniones con una mayor frecuencia entre los Estados miembros participantes y la UE para decidir el modo de ayudar a Ruanda en su afán de convertirse en un país productor de medicamentos esenciales, entre ellos vacunas. Debido a la fuerte relevancia que le concede el Gobierno ruandés, la iniciativa MAV+ también se aborda con frecuencia durante la reunión mensual de jefes de cooperación. En esta fase inicial, se debatieron las ventajas comparativas que presentaban los distintos donantes, se determinaron las líneas de trabajo y se concretó en qué línea deseaba participar cada donante. Todas las personas entrevistadas afirmaron que ese proceso funcionó muy bien y que la orientación y los objetivos estratégicos de MAV+ están claros y nacieron del acuerdo de todas las partes implicadas. La frecuencia de estas reuniones de coordinación se ha reducido porque ahora se está prestando más atención a la aplicación de acciones individuales y, por lo tanto, ha habido cierta descentralización durante la fase de ejecución.

En las entrevistas también surgió el tema de la inclusividad y, más en concreto, de si los Estados miembros sin AOD bilateral podrían participar en las IEE. La opinión era que, con la idea de aportar un valor añadido al equipo, sería importante que los Estados miembros específicos estuviesen presentes “sobre el terreno” y contasen con presencia nacional.

En consecuencia, el grupo central de la IEE podría ir creciendo de forma natural con el transcurso del tiempo. En general, las personas que fueron entrevistadas consideran que la IEE muestra un modo útil de trabajar conjuntamente y concordaron en que esta iniciativa ha mejorado la interacción y comunicación entre los distintos Estados miembros y entre estos miembros y la UE. Un interlocutor de un Estado miembro destacó que también hay rifirrafes, obstáculos administrativos, competencia y cierta rivalidad manifiesta, lo que demuestra en todo caso que existe una dinámica europea mucho más sólida.

Todas las personas entrevistadas destacaron que la cooperación con el Gobierno ruandés en el marco de la iniciativa MAV+ funciona a la perfección y que las autoridades del país africano se han acostumbrado a esta dinámica tan diferente de los meros intercambios bilaterales de las interacciones previas. La impresión mayoritaria es que el Gobierno ruandés aporta su visión y sus prioridades, y luego son los socios internacionales los que ejecutan el programa y lo llevan a la práctica.

### *3.5. Iniciativa del Equipo Europa: Syunik resiliente (IEE-Armenia)*

#### *3.5.1. Descripción*

El 18 de enero de 2023 se puso en marcha la iniciativa del Equipo Europa llamada “Syunik resiliente” bajo el formato de iniciativa conjunta de la Unión Europea, el Banco Europeo de Inversiones, los Estados miembros Alemania, Austria, Francia, Polonia y Suecia y, por último, Suiza como socio externo. La IEE se confeccionó y se hizo pública de forma conjunta con el Gobierno armenio, representado en el acto de lanzamiento por el viceprimer ministro y el gobernador regional de la provincia de Syunik (Delegación de la UE en Armenia, 2023).

Las IEE suelen centrarse en un sector o un tema específico a nivel nacional, regional o mundial, pero la IEE de Syunik destaca por aglutinar todas las acciones relevantes en materia de desarrollo destinadas a una provincia específica. Las principales actividades relacionadas con la IEE persiguen uno o más de estos tres objetivos generales: 1) mejora del clima empresarial para microempresas y pymes y aumento de la competitividad del sector privado, 2) mejora del acceso a servicios públicos de calidad centrados en la ciudadanía y 3) priorización del desarrollo regional ecológico y protección avanzada, uso sostenible y restauración de la biodiversidad.

Después del lanzamiento oficial, se fueron sumando en distintos momentos varios Estados miembros con actividad en la provincia: Estonia, Finlandia, Países Bajos y República Checa. Tal y como se expone en las conclusiones que se presentan a continuación, la génesis específica de la “IEE provincial”, la firme implicación del gobernador regional y el enfoque dinámico de “aprender sobre la marcha” constituyen elementos de reflexión interesantes para las IEE desarrolladas en otros lugares.

#### *3.5.2. Diseño*

La IEE de Syunik resiliente echó a andar hace dos años en condiciones complicadas por la persistencia de la pandemia y por la larga guerra de 44 días con Azerbaiyán. En aquel



momento, la elaboración del programa indicativo plurianual estaba bien avanzada y las iniciativas del Equipo Europa eran relativamente nuevas para los países vecinos de la UE. Tras las primeras conversaciones en Ereván entre la delegación de la UE y los Estados miembros, se tomó la decisión conjunta de optar por un enfoque basado en la acción y centrar la IEE en una provincia concreta de Armenia en vez de en una reforma o un tema de carácter específico. El plan de acción anual de 2021, los marcos existentes de programación conjunta y su atención a la región de Syunik fueron un factor bastante influyente para la IEE. Syunik es una región remota al sur de Armenia de gran importancia política y (geo)estratégica al compartir frontera con Azerbaiyán al este e Irán al sur.

En general, muy pocos Estados miembros pueden presumir de contar con una sólida presencia en la provincia de Syunik. Por esa razón, los socios de la IEE trabajaron activamente con Suiza, un país con una presencia bien establecida que lleva mucho tiempo ejecutando programas de cooperación en la provincia. Todas las partes implicadas llegaron al acuerdo de que todos los Estados miembros podrían participar en la IEE siempre que tuvieran actividad en la región, con independencia del alcance financiero de su compromiso. Según las personas entrevistadas, se ha procurado incluir únicamente las actividades con suficiente relación específica con Syunik. En las entrevistas se destacó que, debido a la importancia estratégica de la región de Syunik, existe un gran interés entre los Estados miembros por participar en la IEE y que, después de su lanzamiento en enero de 2023, ya se habían unido cuatro miembros más de la Unión. La IEE resultante es un paquete ecléctico de proyectos grandes y pequeños que abarcan prácticamente todo el espectro de intervenciones de desarrollo que se pueden llevar a cabo en el ámbito del desarrollo rural. Para recalcar los esfuerzos de promoción de la inclusividad, baste decir que Suiza se sumó a la IEE por su compromiso prolongado con la región y su amplia cartera de actividades en Syunik. Las necesidades y los motivos para la creación de la IEE se consideran muy claros e interesantes. Algunas personas entrevistadas comentaron su impresión de que la IEE ha propiciado que lleguen más fondos a la región de los que se habrían destinado en otras circunstancias. Dieron ejemplos de la facilidad con la que pueden justificar ahora sus propuestas de proyecto a raíz de la existencia de la IEE; es decir, la implantación de la IEE facilita que haya más planificación y se asignen más fondos.

Asimismo, la IEE rebate una de las numerosas críticas dirigidas al Equipo Europa: que se trata de un envoltorio sin más en el que agrupar proyectos (bilaterales) ya existentes, en vez de promover nuevas acciones conjuntas. En el caso de la IEE de Syunik, ese envoltorio a nivel provincial acabó convirtiéndose en un punto fuerte. El periodo de dificultades a raíz de la pandemia y de la guerra con Azerbaiyán había dado pie en Armenia a la percepción de que Europa los había olvidado. Se interpreta que el paquete de cooperación que proporciona la IEE para un Syunik resiliente ha aumentado la visibilidad de Europa en Armenia. Algunas personas entrevistadas llegaron a sugerir que la IEE, sumada a la decisión independiente de implantar una política común de seguridad y defensa (PCSD) con la Misión de la UE en Armenia (EUMA), se veía como una prueba de que a la UE “le importa” Armenia y respalda su integridad territorial. Esta circunstancia da buena muestra del valor político de esta IEE específica aparte de los beneficios de la cooperación en materia de desarrollo, y apunta a que algunas ventajas de la IEE no serán generales, sino que irán dirigidas al contexto específico: la misma característica que se considera un punto fuerte de una IEE en un lugar se puede ver como una flaqueza en otro sitio. En cualquier caso, queda por ver el valor



operativo a largo plazo del ejercicio de “unir los puntos” y contar con un inventario general de las interacciones de la UE en la provincia, en particular su potencial para facilitar una mayor coordinación entre los miembros de la IEE.

Todas las personas entrevistadas reconocieron que la fase inicial de la IEE fue un proceso muy iterativo (“aprendizaje sobre la marcha”) con conversaciones muy pormenorizadas entre todos los participantes, algo que se consideró “confuso y creativo” al mismo tiempo. Las orientaciones de las capitales no fueron relevantes en ese sentido, puesto que las acciones de la IEE se han caracterizado por ese aprendizaje práctico. Según algunos de nuestros interlocutores, algunos Estados miembros esperaban al principio que la participación en la IEE supusiera acceder a financiación de la UE, lo que demuestra la necesidad de seguir gestionando las expectativas y aclarando los objetivos y fines específicos de las IEE.

El Gobierno armenio acogió de muy buen grado la IEE y su enfoque específico en torno a la provincia de Syunik, y el gobernador de la región intentó ejercer una labor de coordinación mediante la formulación de un cuadro de necesidades. La delegación de la UE se reunió con el gobernador provincial para intercambiar pareceres sobre este plan durante la fase de preparación de la IEE. Por su parte, el gobernador hizo especial hincapié en la importancia de la coordinación de los donantes y se convirtió en uno de los principales impulsores de la IEE. Todas las personas entrevistadas tenían la sensación de que la IEE ha ayudado a estrechar relaciones entre la UE y el Gobierno armenio. Más allá de la cooperación con el Gobierno, la IEE de Syunik destaca por su alto grado de inclusividad y el amplio abanico de actores diferentes. Pese a que también participan particulares y autoridades oficiales, un gran número de acciones las llevan a cabo las vigorosas organizaciones de la sociedad civil (OSC) de Armenia en calidad de ejecutoras.

Un ejemplo de la atención dedicada a la inclusividad es la participación finlandesa. Finlandia es un “partícipe no residente” de la IEE, ya que el embajador y el personal trabajan desde el país nórdico y solo viajan a la región para las reuniones y otros actos importantes.<sup>3</sup> Según la persona entrevistada, el proyecto de Finlandia en Syunik ya estaba en marcha cuando se constituyó la IEE, por lo que la delegación de la UE se puso en contacto con Finlandia para que se sumase a la iniciativa. En las entrevistas se mencionó que, al incorporarse a la IEE, Finlandia esperaba conseguir visibilidad para su proyecto y estar más en contacto con otros Estados miembros y con la UE.

### 3.5.2. Gobernanza

Las personas entrevistadas confirmaron con expresiones de agradecimiento que la delegación de la UE llevó la iniciativa a la hora de arrancar y orientar la IEE, en particular durante su fase inicial, y que los funcionarios participantes de la Comisión habían fomentado en todo momento la inclusividad. El papel de liderazgo de la delegación de la UE se veía como muy positivo y su enfoque se consideraba ágil, competente y fiable. Ahora que la IEE ya está en marcha y que se ha completado la planificación con la agrupación de las actividades y la implantación de un marco de supervisión, la idea es que la delegación de la UE ceda la voz

---

<sup>3</sup> En este contexto, un “Estado miembro no residente” hace referencia a un Estado miembro que no mantiene una presencia física en el país en cuestión en el que se lleva a cabo una IEE.

cantante al resto de integrantes. Una de las personas entrevistadas destacó que, en líneas generales, la IEE deberá evolucionar llegado el momento para dejar de estar en manos de la Comisión y que la dirección pase a ser conjunta. Los interlocutores de los Estados miembros afirmaron que ahora se sentían más cómodos con la IEE que al principio y más predispuestos a compartir la labor de orientación. Uno de los interlocutores de un Estado miembro señaló que la IEE de Syunik es muy activa en comparación con otras de la región. En el transcurso de la IEE, se crearon directrices comunes de visibilidad y comunicaciones que incluyen formulaciones estándar y el uso de hashtags específicos. La IEE se consideraba más un marco para los proyectos ya en marcha que un marco rector para las acciones que se emprendan en el futuro.

Al principio, se celebraban reuniones de coordinación a nivel de jefes de misión una vez al mes, pero ahora se solía hacer una reunión cada dos meses. Estas reuniones presenciales se consideran muy útiles porque se intercambia información, y en particular los Estados miembros más pequeños destacaron que les resultan beneficiosas para saber más sobre el país y sobre los demás proyectos en curso de los Estados miembros.

Para otras comunicaciones se emplea el correo electrónico. Algunos de nuestros interlocutores destacaron que lleva su tiempo asimilar este modo de comunicación y la cantidad de información que se comparte, y que, en ocasiones, costaba mantenerse al día. Las personas entrevistadas sugirieron que sería mejor reunirse más a menudo en persona para intercambiar opiniones sobre la naturaleza y el enfoque de los distintos proyectos y tener así una visión de conjunto más exacta, lo que a su vez podría resultar más eficaz que aprender cosas de forma pasiva sobre los proyectos a través de descripciones generales. Esta preferencia podría no aplicarse a todos los participantes de la IEE, en vista también de las preferencias personales para el aprendizaje y el intercambio de información, pero refleja la variación existente entre, por un lado, los miembros con una buena capacidad para la cooperación al desarrollo y grandes carteras de proyectos y, por el otro, los miembros que combinan este rol con otros mandatos y deben lidiar con limitaciones de tiempo y recursos.

En mayo, con ocasión del Día de Europa, se organizó un viaje de los integrantes de la IEE que se consideró importante para la visibilidad unificada de la UE y se reconoció como una actividad conjunta positiva. También se dio una buena cobertura mediática a este viaje. Estas visitas son fundamentales también para asegurarse de que los jefes de cooperación o los embajadores conozcan y respalden de cerca la IEE, lo que a juicio de las personas entrevistadas resulta importante en vista de los cambios recientes de personal. Una decisión clave en paralelo fue la elaboración de unas directrices de comunicación para la IEE que se compartieron con todos los miembros.

Pese a que esta y otras iniciativas fueron bien valoradas por los miembros de la IEE, no ocurrió lo mismo con la consultoría financiada por la Comisión Europea que ayudó al grupo a elaborar una "lógica de intervención conjunta" y su matriz correspondiente de indicadores con el fin de hacer un seguimiento de la IEE y de sus resultados a lo largo del tiempo. A varios miembros les resultó complicado categorizar sus actividades, algunas de ellas en fase inicial o incipiente, conforme a los distintos subtemas planteados. En retrospectiva, quizás la elaboración de esta lógica de intervención conjunta llegó demasiado pronto para

este proceso, si bien resulta indiscutible la importancia de llevar a cabo un seguimiento de cualquier IEE, también por la inversión de tiempo que supone para los participantes.

Más allá de la naturaleza y el enfoque específicos de la IEE de Syunik resiliente, una de las dificultades horizontales específicas de la cooperación que comentaron las personas entrevistadas en relación con la inclusividad de las IEE en general tiene que ver con la posibilidad de participar en proyectos conjuntos con la UE. Uno de los socios intentó incluir a la UE en proyecto en curso, pero se percató de que los procedimientos de trabajo de la Unión eran demasiado complicados. Debido a la gestión indirecta, solamente podrían trabajar a través de una organización evaluada por pilares como el PNUD o GIZ. Para habilitar la financiación conjunta con la UE, estas últimas organizaciones deberían actuar de intermediarias para financiar a la organización que ya llevaba hacia adelante el proyecto en curso. Se podrían buscar y contemplar modalidades flexibles, pero las opciones para llevar a cabo acciones conjuntas parecen favorecer a las organizaciones evaluadas por pilares por parte de la UE. El planteamiento es claro y los detalles técnicos sobre el tipo de organizaciones que se pueden evaluar por pilares pueden ser los idóneos, pero esos agentes no tienen por qué ser los más relevantes y adecuados para realizar una intervención.

### 3.5.3. Ejecución

Para garantizar una ejecución fluida, se está implantando una secretaría de la IEE bajo el mando de la Agencia Austriaca para el Desarrollo (AAD) en el marco de su cartera de proyectos con la UE. La AAD cuenta con una oficina en Kapán, la capital de Syunik, y gestiona varios proyectos para la UE aparte de dirigir la secretaría de la IEE.

La secretaría participará en las labores de seguimiento y presentación de informes y está tomando como base la matriz de seguimiento y la lógica de intervención conjunta mencionadas. A partir de esta lógica de intervención conjunta, se han definido 17 indicadores, y los Estados miembros informarán acerca de los indicadores específicos que resulten relevantes para sus acciones. Cada uno de los 17 indicadores irá acompañado de una nota metodológica sobre cómo y qué reportar. Este proceso contó también con el apoyo de un socio local que visitó todos los proyectos y examinó los marcos lógicos. La idea era que no hubiese informes paralelos para la IEE, sino que los miembros de la iniciativa hagan sus aportaciones a este proceso de información en función de los procesos correspondientes de sus proyectos individuales y en curso: cada ejecutor de proyectos informaría sobre los valores de sus indicadores a la secretaría de la AAD poniendo en copia a sus respectivos donantes. Se espera que la metodología y el enfoque general estén listos para la reunión de los miembros de la IEE en septiembre de 2023 con la idea de que se pueda dar paso a la siguiente fase de la iniciativa. Tras estos preparativos y sobre la base que confeccionaron, la consultoría contratada por la DG NEAR en Bruselas informó al detalle acerca de las buenas prácticas desarrolladas que podrían tener en cuenta otras IEE en sus iniciativas de seguimiento y evaluación.

En general, todas las personas entrevistadas recalcaron que la IEE de Syunik está funcionando bien. Algunas indicaron que podría servir como ejemplo para implantar otras IEE en las demás provincias de Armenia. Los Estados miembros con menos presencia en el ámbito de la cooperación al desarrollo en Armenia, entre ellos los que no cuentan con presencia en el país,

se sienten incluidos y subrayaron que todo lo que obtienen de la IEE les resulta beneficioso y les aporta cosas positivas. La percepción general es que los aspectos de desarrollo de la IEE han ayudado a la UE a tener más visibilidad en la región y en Armenia en su conjunto, mientras que los participantes de tamaño más reducido sienten que su visibilidad individual también aumenta (“la IEE nos hace parecer más grandes”). Esta visibilidad también permite que la UE confirme la percepción de que, ante las crisis de peso que afectan a la región, la Unión no se ha olvidado de Armenia y sigue comprometiéndose con el país. En ese sentido, algunas de las personas entrevistadas comentaron su esperanza de que la IEE generara el efecto interno de impulsar la preservación de los presupuestos existentes para AOD en Armenia frente a la presión exterior ejercida por algunos Estados miembros de la UE para reasignar los fondos, en concreto en dirección a Ucrania.

La importancia (geopolítica) de la combinación de la IEE y la misión cívico-militar de la UE se considera igual de relevante que los aspectos relacionados con el desarrollo por la amenaza que se cierne sobre las fronteras y la integridad territorial de Armenia. El Gobierno solicitó expresamente una misión civil de la UE en la región y la Unión lo hizo realidad. Por su parte, Rusia se demoró demasiado a la hora de presentar su propia iniciativa, por lo que esta misión se ha considerado una victoria estratégica de la UE. En este caso, las personas entrevistadas de la UE y sus Estados miembros hicieron hincapié en que la IEE contribuye a la consecución de objetivos políticos más amplios.

## 4 Conclusiones

En los últimos años, la UE y sus Estados miembros han acometido importantes reformas para cambiar su modo de cooperar entre sí y con sus socios internacionales con la idea de plantear un programa mundial de desarrollo ambicioso y alcance universal. El Equipo Europa destaca a ese respecto al haber generado un nuevo espíritu positivo de trabajo conjunto. La motivación primigenia del Equipo Europa fue la convicción compartida de que la crisis de la COVID era demasiado profunda para que la abordara cada miembro por su cuenta, pero el planteamiento ha ido adaptándose hasta convertirse en un programa ambicioso que pretende cambiar la manera en la que colaboran los distintos agentes europeos.

En este informe orientativo se han analizado cinco IEE con alcances geográficos, coberturas sectoriales, escalas y niveles de ejecución diferentes. Partiendo de los cinco casos analizados, extraemos una serie de conclusiones sobre los puntos fuertes y débiles de las IEE que guardan relación con las cuatro dimensiones clave determinadas a partir de nuestra revisión de la bibliografía y las políticas correspondientes. Habida cuenta de que las IEE no son iniciativas aisladas, sino que se enmarcan en otras iniciativas europeas de cooperación internacional, incluimos conclusiones y recomendaciones sobre cómo podrían convivir las IEE con otros instrumentos y mecanismos, ya sean anteriores como los programas indicativos plurianuales o nuevos como la Pasarela Mundial. Nuestra valoración sobre esta última iniciativa se basa en el análisis efectuado para este informe y en los estudios recientes sobre el particular (por ejemplo, Olivé y Santillán O’Shea, 2023).

### 4.1. *Visibilidad y comunicaciones*

En líneas generales, los representantes de la UE perciben una mayor visibilidad de la acción –tanto a nivel político como de desarrollo– y de las prioridades de la Unión sobre el terreno gracias a la puesta en marcha de las IEE. A su vez, esa mayor visibilidad genera un impulso y suscita interés, mientras que hay casos en los que facilita la movilización de fondos adicionales. Este efecto, que concuerda con la percepción general de los interlocutores europeos, queda patente también en las opiniones expresadas por otras partes implicadas como contrapartes locales y representantes de la sociedad civil en algunas IEE. Además, ese aumento de la visibilidad parece beneficiar en particular a los Estados miembros más pequeños con escasa presencia sobre el terreno, ya que su impresión es que su participación en el Equipo Europa impulsa su imagen en una región o en un país determinado. Este resultado coincide perfectamente con la percepción de una mayor coherencia en la acción exterior europea que comentaron informantes clave al analizar el proyecto de hidrógeno verde en Chile en el marco de la Pasarela Mundial. Algunas de las personas entrevistadas observaron que los Estados miembros con grandes programas de cooperación al desarrollo bilateral deben hacer más concesiones entre la visibilidad de la IEE y la de su propia cartera bilateral. Aun así, esos mismos entrevistados señalaron que esa circunstancia no merma en absoluto su compromiso e implicación con el Equipo Europa y sus iniciativas.

En cualquier caso, existen varios escollos a ese respecto. En primer lugar, algunos agentes locales parecían conocer mejor los proyectos individuales que formaban parte de una IEE específica que la propia IEE, que quizás podría estar más dirigida a un público europeo. Así ocurre con la IEE-ALC, la IEE-Paraguay y la IEE-Armenia, y la misma idea afloró en el caso del proyecto de hidrógeno verde en Chile de la Pasarela Mundial. En segundo lugar, en esta misma línea y en referencia exclusiva a la Pasarela Mundial, en los dos proyectos examinados en Oliví y Santillán O'Shea (2023), las personas entrevistadas consideraban que presentar esa Pasarela Mundial como la respuesta europea al aumento de la presencia de China en los países asociados no resultaba beneficioso desde el punto de vista estratégico para la visibilidad de la UE ante esos socios. Otros entrevistados directamente consideraban que, al tratarse de un debate centrado en Bruselas, la Pasarela Mundial no resultaba relevante para la cooperación más concreta y más orientada a la acción que sí se impulsaba a través de las IEE. En tercer lugar, en relación con lo anterior, la asociación con la Pasarela Mundial en el caso de la IEE-MAV+ sembró dudas en algunas partes implicadas acerca de si el enfoque pasaría del acceso a los medicamentos a la producción de esos fármacos, mientras que los principales interesados insistían en que se mantendría el planteamiento de 360 grados de la iniciativa. Por último, la visibilidad de las IEE puede verse enturbiada cuando no haya una consonancia entre las prioridades políticas europeas y las del país asociado. Ese es el caso de la IEE-Paraguay, donde los objetivos de la UE en materia de igualdad de género ya no los comparte, al menos no con entusiasmo, el Gobierno recién elegido en Paraguay.

### *4.2. Efectividad e incidencia en el desarrollo*

Según las percepciones expresadas en las entrevistas, se considera que las IEE examinadas en el presente documento orientativo están en consonancia con los objetivos de desarrollo europeos y, en líneas generales, con los de los países asociados. Es el caso de la IEE-ALC, la IEE-Camboya, la IEE-MAV+ y la IEE-Armenia. Además, como ocurrió con la IEE-Paraguay y la IEE-Armenia, algunas IEE han ayudado a movilizar recursos adicionales o a utilizar de un modo más eficaz los fondos existentes, ya que la mayor coordinación de los participantes evitó las duplicaciones y la fragmentación de las tareas. A pesar de algunas carencias reseñables (se explicarán más adelante en el apartado sobre el sentido de apropiación), las aportaciones de los países asociados también se tienen en cuenta en el proceso de diseño de las IEE, ya sea de un modo directo, como en el caso de la IEE-MAV+, o bien indirectamente, a través de la experiencia y los conocimientos acumulados de los agentes europeos, por ejemplo en la IEE-ALC y la IEE-Paraguay.

La flexibilidad parece ser la clave para que las IEE arrojen resultados con rapidez y sigan siendo relevantes a lo largo del tiempo. La flexibilidad en el enfoque ha dado pie a la creación de distintos mecanismos de gobernanza en función del alcance de cada IEE. Por ejemplo, mientras que una iniciativa voluminosa y regional con multiplicidad de agentes como la IEE-MAV+ cuenta con una secretaría permanente y su propia estructura de apoyo, la IEE-Paraguay, en la que solo participan dos Estados miembros y la delegación de la UE, se basa en los mecanismos europeos de coordinación que ya existían. Es más, las personas entrevistadas consideran que ambos tipos de estructuras de gobernanza son funcionales y beneficiosas en atención a las características particulares de cada una de estas IEE.

La efectividad y la incidencia en el desarrollo se podrían alcanzar con mayor facilidad en

algunas IEE gracias a la participación del sector privado y unas contrapartes con un buen sentido de apropiación (IEE-MAV+) o un alto grado de inclusividad (IEE-Armenia).

No obstante, las IEE que consisten en un mero reempaquetado de iniciativas ya existentes –una observación que surgió durante las conversaciones sobre la IEE-ALC y la IEE-Paraguay– podrían ver limitada la eficacia y la complementariedad de su incidencia en el desarrollo. Sin embargo, en otros casos en los que la visibilidad de la UE sirve a objetivos políticos más amplios (por ejemplo, en el caso de Armenia, donde la IEE representa el apoyo general de Europa al país), lo que fuera de contexto podría considerarse un punto débil de la IEE (limitarse a sintetizar las actividades existentes en vez de hacer algo nuevo) puede llegar a representar un punto fuerte. Esta paradoja recalca que la importancia de las IEE individuales dependerá del contexto.

Otra flaqueza percibida que se mencionó en el marco de este estudio es la falta de claridad (y un posible exceso de información con el desgaste correspondiente) acerca del alcance buscado para los objetivos, la financiación, los plazos o el valor operativo (y añadido) a largo plazo de las IEE. He ahí el caso de la IEE-ALC, la IEE-Paraguay y la IEE-Armenia, así como de las iniciativas de la Pasarela Mundial analizadas (BELLA II y el proyecto de hidrógeno verde en Chile). Pese a que esta carencia guarda relación de un modo más específico con la visibilidad y las comunicaciones, tiene una repercusión directa en la efectividad y en la incidencia para el desarrollo. También puede haber cierta confusión en torno al equilibrio de los distintos elementos que componen cada iniciativa (por ejemplo, vacunas frente a tratamiento en la IEE-MAV+) y sobre la coexistencia prevista de las IEE con otras iniciativas como la Pasarela Mundial (comentario efectuado en el marco de la IEE-ALC, la IEE-Paraguay y la IEE-Camboya).

A esta información confusa se suman en ocasiones las carencias en los mecanismos de seguimiento (en IEE-ALC y en IEE-Paraguay) y la escasa participación de interlocutores clave como las OSC o la empresa privada (en IEE-ALC y en IEE-Camboya, aunque también en el proyecto de la Pasarela Mundial en Chile).

Por último, en el ámbito de la visibilidad y las comunicaciones, pero vinculado a la efectividad y la incidencia en el desarrollo, un fuerte énfasis en el aspecto geopolítico podría acabar mermando los efectos de desarrollo de los proyectos, sobre todo en el caso de las iniciativas de la Pasarela Mundial.

### *4.3. Sentido de apropiación*

El sentido de apropiación es un tema candente en los nuevos mecanismos de cooperación de la UE porque la Pasarela Mundial y las IEE son iniciativas dirigidas desde Bruselas con las que se pretende mostrar una “oferta de la UE” en torno a un modo de relacionarse con el Sur Global. Tanto el Equipo Europa como la Pasarela Mundial han recibido críticas por la falta de apropiación por parte de algunos de los principales interesados, ya sean los Estados miembros de la UE, los gobiernos y administraciones de los países asociados, las OSC, el sector empresarial privado u otras organizaciones multilaterales.



A pesar de esta crítica, la mayoría de las personas entrevistadas suelen concordar en que las IEE tienen capacidad suficiente para incorporar las prioridades de los países asociados, incluso aunque las contrapartes locales no participen de un modo oficial o con mucha profundidad en el diseño de la iniciativa. Como ya se ha mencionado, ocurre de un modo indirecto gracias a la experiencia y los conocimientos previos acumulados en distintas interacciones con el Sur Global (ese sería el caso de la IEE-ALC, la IEE-Paraguay y la IEE-Camboya), o bien de manera directa mediante la confección conjunta de la iniciativa y en el marco de acciones concretas emprendidas o dirigidas por agentes locales (IEE-MAV+ o IEE-Armenia).

Por supuesto, el grado de apropiación va variando con el tiempo. Según las personas entrevistadas, el sentido de apropiación de los Estados miembros ha ido en aumento (como ocurre con la IEE-Paraguay). Sin embargo, también señalaron que este sentido de apropiación de los Estados miembros suele ser desigual entre los distintos países europeos o queda circunscrito a un grupo muy reducido. En ese sentido, no todos los miembros con actividad en un tercer país participan en las IEE puestas en marcha en ese país en concreto. Además, no todos muestran el mismo grado de compromiso o actividad (véanse la IEE-Paraguay y la IEE-Camboya), algo que se aprecia también en los proyectos de la Pasarela Mundial (BELLA II). Asimismo, el sentido de apropiación de las contrapartes locales puede acabar reduciéndose (como ha ocurrido en el mismo Paraguay con la postura del nuevo Gobierno ante las cuestiones relacionadas con la igualdad de género). De todas formas, el sentido de apropiación ha llegado tan lejos en algunos casos como la IEE-MAV+ que el país asociado ha planteado la visión de futuro y la UE actúa únicamente como agente ejecutor, o bien la IEE se ha acabado incluyendo en algunas declaraciones políticas de alto nivel (como ocurre con la mención a la IEE-ALC en la declaración final de la Cumbre UE-ALC).

No obstante, todo lo dicho debe enmarcarse en el contexto de que la mayor parte de las IEE se diseñan sin la participación directa en esa fase de los socios locales, las OSC, las empresas privadas, las redes regionales ni ninguna otra de las partes implicadas que no sean instituciones de la UE en los Estados miembros, pese a que participan en última instancia en la ejecución de la iniciativa. Además, incluso cuando se tienen en cuenta las prioridades locales, se incorporan únicamente las de las autoridades públicas, aun tratándose de entornos con carencias democráticas. Asimismo, en ese contexto informal, la apropiación es el fruto de la existencia de adalides concretos que, por lo general, han trabajado anteriormente con contrapartes locales y europeas, con el riesgo consiguiente de una posible falta de continuidad (véanse la IEE-Armenia y la IEE-ALC).

#### *4.4. Armonización, planificación conjunta e integración*

En términos generales, las cinco IEE exploradas –y los dos proyectos de la Pasarela Mundial reexaminados– ponen de manifiesto que estas nuevas iniciativas, iniciadas normalmente desde Bruselas o por parte de las delegaciones de la UE sobre el terreno, de verdad sirven para reforzar la coordinación con el consiguiente fortalecimiento de la dinámica europea. También ha quedado demostrado que, en varios casos, resultan atractivas e interesantes para los Estados miembros que no habían participado hasta el momento en actividades conjuntas específicas de la UE en el ámbito de la cooperación al desarrollo (por ejemplo, en



la IEE-ALC y la IEE-Armenia). Ocurre algo parecido con el proyecto BELLA II de la Pasarela Mundial, que hace gala de esa misma capacidad para atraer a participantes cada vez más diversos.

En algunos casos específicos, como en la IEE-Armenia y la IEE-Camboya, las IEE se integran en la programación conjunta (en concreto, los programas indicativos plurianuales) y las iniciativas de coordinación anteriores y conectan con la apropiación compartida al mismo nivel por las instituciones de la UE y las de los Estados miembros, por ejemplo en el caso de la IEE sobre vacunas; este mismo aspecto se observa parcialmente en la convergencia de ideas de las partes implicadas en el proyecto del hidrógeno verde de la Pasarela Mundial. Como ya se ha mencionado, el hecho de que los objetivos de la IEE-ALC formaran parte del comunicado conjunto sobre América Latina y de la declaración conjunta de la Cumbre UE-ALC ilustra el nivel de convergencia e integración que puede suscitar o presentar una IEE.

La flexibilidad institucional que ha permitido adaptar los mecanismos de gobernanza a las circunstancias particulares de cada una de las IEE examinadas propicia también la implantación de un proceso de integración más coherente entre los miembros participantes.

Por último, pese a que el proceso no está exento de dificultades (véase a continuación), la posibilidad de que los llamados organismos “evaluados por pilares” gestionen la financiación de la UE, con una posible cofinanciación por parte de los Estados miembros, es un motor fundamental y un elemento multiplicador en potencia para las IEE. Esa circunstancia no está exenta de polémica porque no todos los Estados miembros cuentan con la misma capacidad de ejecución, pero en líneas generales ha contribuido a equilibrar las IEE de un modo que las hace menos dependientes de la voluntad de la Comisión o la delegación de la UE correspondiente. Esa ventaja compensa con creces los inconvenientes derivados de los problemas de inclusividad que pueden plantear esos modelos de financiación conjunta, los cuales deberían ir acompañados en cualquier caso de medidas específicas.

También hay que superar escollos en el ámbito de la armonización, la planificación conjunta y la integración. En general, se puede observar una falta de interacción (e incluso interés) en la primera fase de las IEE por parte de los Estados miembros debido al papel central de Bruselas o de las delegaciones de la UE en la puesta en marcha de las IEE o la escasa prioridad atribuida por las capitales europeas a estas iniciativas en ese momento. Asimismo, la transición desde la integración teórica a la realidad de la financiación y el trabajo conjuntos sobre el terreno se debe gestionar mejor, como se aprecia en el caso de la IEE-Paraguay. Se debe, al menos en los casos de la IEE-Armenia y el proyecto de la Pasarela Mundial en Chile, a la lentitud de los procedimientos y los obstáculos burocráticos que interponen. En general, por lo que respecta a la coexistencia de las IEE con las iniciativas de la Pasarela Mundial, no existe suficiente claridad acerca de la coherencia interna o del valor añadido específico de cada una.

Además, en algunos casos particulares, la posible integración quedará limitada por el alcance de la IEE. Se puede ver en la IEE-ALC, teniendo en cuenta el papel central de EL PAcCTO en la iniciativa. También surgen problemas de coordinación en proyectos de la Pasarela Mundial como el proyecto del hidrógeno verde en Chile.



## 5 Recomendaciones

A partir de los resultados de este estudio y de sus conclusiones generales, formulamos una serie de recomendaciones dirigidas a quienes participan en los debates normativos generales sobre el Equipo Europa y en el desarrollo ulterior de la conceptualización y materialización de las IEE. Las recomendaciones se han agrupado en torno a las principales inquietudes normativas relacionadas con el Equipo Europa expresadas por los participantes en un seminario informal celebrado por la Representación Permanente de España ante las instituciones de la Unión Europea el 2 de octubre de 2023. Estas son las prioridades normativas expresadas:

- Aclarar y especificar en mayor medida los objetivos de las IEE y del Equipo Europa.
- Ahondar en el marco operativo y las modalidades de trabajo de las IEE.
- Reforzar el carácter inclusivo de las IEE.
- Encontrar un equilibrio entre la racionalización y la adaptación local de las IEE.
- Promover un sentido amplio de apropiación de las IEE.

Para todas estas recomendaciones, hay que tener en cuenta que no son directamente aplicables a las IEE individuales y no representan un plan a seguir para tener éxito. Lo que se debe hacer es sopesarlas y, si se consideran adecuadas, adaptarlas al contexto específico.

### *5.1. Aclarar y especificar en mayor medida los objetivos de las IEE y del Equipo Europa*

- El examen de estos cinco estudios monográficos pone de manifiesto que las IEE parecen haber aportado una mayor visibilidad a la UE. En las condiciones correctas, es decir, con un relato general claro y una fuerte demanda por parte de los socios europeos, ese aumento de la visibilidad se consigue incluso en IEE que consisten sin más en reagrupar las iniciativas ya existentes. Una IEE convincente también puede atraer a otros agentes europeos con sus recursos correspondientes. Aun así, contar con una mayor claridad acerca del tipo de visibilidad que se busca (hacia quién, para qué y sobre qué) podría ayudar a reforzarlo. A su vez, para conseguirlo hace falta determinar, concretar y priorizar los objetivos a más largo plazo del Equipo Europa. Por ejemplo, la expectativa de que los miembros de la UE que se sumen a una IEE aporten fondos adicionales podría repercutir positivamente en el volumen total de la financiación al desarrollo, si bien podría hacer mella en el objetivo de la inclusividad en algunos casos (y viceversa).

- Las ambiciones más elevadas vienen acompañadas en ocasiones de un amplísimo alcance temático o geográfico (IEE en América Latina, África y Armenia). En esos casos, habría que determinar y divulgar una serie de objetivos muy precisos e implantar mecanismos adecuados de gobernanza, ejecución y supervisión para esos objetivos. Asimismo, se debería buscar un equilibrio entre los diferentes objetivos esenciales que pretenden alcanzar las IEE.
- Se debe resolver mejor la coexistencia de los distintos mecanismos de la UE, tanto a nivel del relato y la misión como en lo relativo a los procedimientos (técnicos y financieros). La conjunción de las IEE, los programas indicativos plurianuales, la programación conjunta y la Pasarela Mundial no está funcionando con la unidad de una caja de herramientas diversificada, sino como instrumentos sueltos que se solapan y, en ocasiones, compiten entre sí. Esa circunstancia también añade confusión a las comunicaciones y entorpece el proceso de integración.

### *5.2 Ahondar en el marco operativo y las modalidades de trabajo de las IEE*

- La posibilidad de emprender acciones cofinanciadas entre la UE y los Estados miembros debería promocionarse de manera explícita como una vía para impulsar un análisis común y sacar partido del conocimiento acumulado por los distintos agentes europeos. En vista del incremento de la demanda y las aspiraciones de llevar a cabo una acción conjunta, habría que plantearse si el sistema actual de evaluación por pilares para la gestión indirecta de los fondos de la UE es el más adecuado en este caso o si, por el contrario, habría otras modalidades de trabajo (como fondos fiduciarios u otras fórmulas de financiación conjunta) a las que se podría recurrir.
- Deberían estudiarse medidas para que las IEE dependieran menos de la iniciativa propia de la Comisión o la delegación de turno de la UE, por ejemplo en el caso de las rotaciones de interlocutores. A su debido tiempo, la UE y sus Estados miembros tendrían que evaluar las estructuras de apoyo existentes del Equipo Europa y los proyectos de asistencia correspondientes para examinar en qué medida contribuyen al éxito y la sostenibilidad de las IEE con el paso del tiempo.

### *5.3 Reforzar el carácter inclusivo de las IEE*

- Participar en IEE específicas es y debería seguir siendo voluntario. Esa naturaleza voluntaria genera un alto nivel de motivación y compromiso en los miembros en cuestión y facilita la identificación de objetivos comunes y la consiguiente coherencia interna.
- Pese a que los Estados miembros más pequeños conviven con los más grandes en las IEE y los primeros tienen la impresión de que estas iniciativas les han dado visibilidad (y no al contrario), deben seguir redoblándose los esfuerzos para consolidar el carácter inclusivo de las IEE. Resulta especialmente necesario cuando la IEE pasa de la fase de diseño a la de ejecución, así como cuando la diferencia en los medios de cooperación

y los programas en curso se haga más obvia. En general, los participantes deben ser cautelosos con los enfoques demasiado pragmáticos y esforzarse en particular por atraer y fidelizar a todos los agentes europeos relevantes.

- Deben dedicarse esfuerzos específicos para incorporar la experiencia y los conocimientos de los “Estados miembros no residentes” a las IEE concretas en las que podrían aportar valor, incluso mediante contribuciones en especie y procesos de hermanamiento. Esas medidas resultan necesarias en vista de las importantes diferencias entre los Estados miembros de la UE en cuanto a presupuestos disponibles para cooperación bilateral al desarrollo, la existencia de bancos u organismos de ejecución o sus redes y oficinas de representación en los países en desarrollo.

#### *5.4 Encontrar un equilibrio entre la racionalización y la adaptación local de las IEE*

- La flexibilidad en los mecanismos de gobernanza deriva en la adaptación del contexto institucional a las características –posiblemente cambiantes– de cada IEE (alcance geográfico y sectorial, número de miembros participantes). Se reducen así los costes de coordinación y se genera un efecto positivo en la efectividad y la incidencia para el desarrollo. No obstante, esa flexibilidad debe ir acompañada de claridad en los objetivos y procedimientos (véase más adelante) para evitar duplicaciones, ambigüedades e interrupciones de la comunicación. El Equipo Europa y las IEE se encuentran en una fase muy inicial, por lo que debería haber margen para aprender y acumular pruebas sobre las opciones que funcionan en determinadas circunstancias a medida que las IEE vayan evolucionando, además de comunicarlas de un modo eficaz.
- La sobreimposición y estandarización de las IEE representa un riesgo para el entusiasmo y el compromiso de todas las partes implicadas. Entran en juego distintos niveles y algunas funciones de apoyo están en manos de Bruselas, por lo que una parte del apoyo técnico (por ejemplo, la elaboración de lógicas de intervención y matrices de indicadores) puede ser el fruto de intenciones magníficas, pero llega en una fase demasiado incipiente para varias de las IEE. La profundidad del apoyo y el momento de proporcionarlo deberían surgir de una decisión conjunta de los participantes de la IEE.

#### *5.5 Promover un sentido amplio de apropiación de las IEE*

- Las IEE examinadas en el presente estudio facilitan la definición de una “oferta de la UE” confeccionada primero por los socios pertenecientes a la Unión y presentada después a las autoridades locales. Como ya se ha mencionado, este proceso está generando más visibilidad para la UE y se percibe que la Unión habla ahora con una sola voz. Este proceso no es incompatible con un nivel mayor de apropiación por parte de los socios de las iniciativas. Un programa de cooperación de la UE comunicado con claridad y suficientemente adaptable facilita la articulación subsiguiente de demandas y el sentido de apropiación de los socios.

- Pese a no ser una muestra representativa, todas las IEE analizadas en este estudio que han tenido éxito contaron con una fuerte implicación de los socios, mientras que el menor éxito de otras IEE parece estar relacionado con su falta de implicación. Por ese motivo, cuando la UE haya definido los objetivos generales de cooperación de las IEE específicas, las iniciativas posteriores más precisas dirigidas por la UE deberán contar en todo momento con una implicación y un apoyo activos de las contrapartes locales. Habrá que consultar e implicar a los participantes locales muy al principio del proceso para garantizar en la medida de lo posible el éxito del proyecto y ampliarlo hasta incluir a un amplio abanico de partes interesadas aparte de gobiernos y administraciones locales, como son los bancos de desarrollo, los agentes multilaterales (como los organismos de Naciones Unidas) y las redes locales.
- Mayor descentralización de las IEE regionales. Aunque sea Bruselas quien lleva la voz cantante en el proceso de determinación y definición de las IEE regionales, en la siguiente fase deberían dedicarse esfuerzos específicos a que la iniciativa pase a manos de quienes se vayan a encargar de desarrollar y ejecutar acciones específicas en consulta con sus contrapartes locales. Esa “devolución” del poder para tomar decisiones sobre las IEE también las fortalecería mejor para adaptarse y responder a las demandas locales y las necesidades en materia de liderazgo. Para mantener la coherencia y fomentar el aprendizaje, tiene que haber un diálogo continuo entre esas partes que se ocupan de las acciones en los países específicos y las que contribuyen a las acciones (regionales) transfronterizas.

---

## Bibliografía

- AHAIC (2021), "Executive summary: The state of Universal Health Coverage in Africa", Africa Health Agenda International Conference, <https://ahaic.org/download/executive-summary-the-state-of-universal-health-coverage-in-africa/>
- Banco Mundial (2022), "Indicadores del desarrollo mundial", DataBank, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>
- Bassot, Étienne (2020), "The von der Leyen Commission's priorities for 2019-2024", Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646148/EPRS\\_BRI\(2020\)646148\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646148/EPRS_BRI(2020)646148_EN.pdf)
- Bilal, San (2021), "How European financial institutions can work better together for sustainable and green (co-)investment in times of COVID-19", Centro Europeo para la Administración de Políticas de Desarrollo (ECDPM), <https://ecdpm.org/work/how-european-financial-institutions-can-work-better-together-for-sustainable-and-green-co-investment-in-times-of-covid-19>
- Bünder, Tobias; Goebel, Frauke y Heese, Christina (2022), "Backup Health: Improving framework conditions for local vaccine production in Africa", GIZ, <https://www.giz.de/de/downloads/giz-2022-en-factsheet-BACKUP-health-vaccine-production.pdf>
- Burni, Aline; Erforth, Benedikt; Friesen, Ina; Hackenesch, Christine; Hoegl, Maximilian y Keijzer, Niels (2021), "Who called Team Europe? The European Union's development policy response during the first wave of COVID-19", The European Journal of Development Research, vol. 34, págs. 524-539.
- Comisión Europea (2020), "Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Comunicación sobre la respuesta de la UE a escala mundial a la COVID-19", JOIN(2020) 11 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1587137884705&uri=CELEX%3A52020JC0011>
- Comisión Europea (2021a), "Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones. La Pasarela Mundial", JOIN(2021) 30 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52021JC0030>
- Comisión Europea (2021b), "Kingdom of Cambodia: Multi-annual Indicative Programme 2021-2027", [https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2022-06/mip-2021-c2021-9076-cambodia-annex\\_en.pdf](https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2022-06/mip-2021-c2021-9076-cambodia-annex_en.pdf)
- Comisión Europea (2021c), "Programa Indicativo Plurianual con Paraguay 2021-2027", <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/Programa%20Indicativo%20Plurianual%202021-%202027%20ES.pdf>
- Comisión Europea (2022), "State of the Union: Address 2022 by Ursula von der Leyen, President of the European Commission", [https://state-of-the-union.ec.europa.eu/system/files/2022-09/SOTEU\\_2022\\_Address\\_original\\_version.pdf](https://state-of-the-union.ec.europa.eu/system/files/2022-09/SOTEU_2022_Address_original_version.pdf)

Comisión Europea (2023), "Comunicado conjunto al Parlamento Europeo y al Consejo. Una nueva agenda para las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe", JOIN(2023) 17 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52023JC0017&qid=1686302597845>

Concord (2021a), "AidWatch 2021: A geopolitical Commission: Building partnerships or playing politics?", Concord, <https://aidwatch.concordeurope.org/2021-report/>

Concord (2021b), "Team Europe Initiatives: first insights and questions to Member states' agencies", Concord Europe, <https://concordeurope.org/resource/team-europe-initiatives-first-insights-and-questions-to-member-states-agencies/>

Concord (2022), "AidWatch 2022: Is the EU a payer, player... or just full of hot air?", Concord, <https://aidwatch.concordeurope.org/2022-report/>

Consejo de la UE (2020), "Council conclusions on Team Europe Global Response to COVID-19", Comunicado de prensa, Consejo de la Unión Europea, <https://www.consilium.europa.eu/media/44347/team-europe-ccs-200608.pdf>

Consejo de la UE (2021a), "Conclusiones del Consejo sobre «Reforzar el compromiso del Equipo Europa con el desarrollo humano»", Comunicado de prensa, Consejo de la Unión Europea, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/06/14/council-conclusions-on-strengthening-team-europe-s-commitment-to-human-development/>

Consejo de la UE (2021b), "El Consejo reafirma el compromiso del Equipo Europa con la lucha mundial contra la pandemia", Comunicado de prensa, Consejo de la Unión Europea, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/04/23/council-reaffirms-team-europe-s-commitment-to-the-global-fight-against-the-pandemic/>

Consejo de la UE (2023), "Declaración de la Cumbre UE-CELAC de 2023", <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12000-2023-INIT/es/pdf>

Delegación de la UE en Armenia (2023), "Resilient Syunik Team Europe Initiative launched", Servicio Europeo de Acción Exterior, [https://www.eeas.europa.eu/delegations/armenia/resilient-syunik-team-europe-initiative-launched\\_en?s=216](https://www.eeas.europa.eu/delegations/armenia/resilient-syunik-team-europe-initiative-launched_en?s=216)

Delegación de la UE en Ruanda (2022), "Team Europe strengthens capacity of Rwanda Food and Drug Authority through Twinning cooperation with EU Member State agencies and critical lab equipment", Servicio Europeo de Acción Exterior, [https://www.eeas.europa.eu/delegations/rwanda/team-europe-strengthens-capacity-rwanda-food-and-drug-authority-through-twinning\\_en?s=115](https://www.eeas.europa.eu/delegations/rwanda/team-europe-strengthens-capacity-rwanda-food-and-drug-authority-through-twinning_en?s=115)

Di Ciommo, Mariella y Sergejeff, Katja (2021), "Study on the EU and its member states mobilising public sector expertise for development", Documento de análisis, Centro Europeo para la Administración de Políticas de Desarrollo (ECDPM), <https://ecdpm.org/application/files/3316/5546/8573/Study-EU-Its-Member-States-Mobilising-Public-Sector-Expertise-Development-Analysis-Paper-ECDPM-Discussion-Paper-299-2021.pdf>

EAC-Germany (2022), "African experts & Team Europe Initiative on Manufacturing & Access to Vaccines, Medicines & Health technologies meet in Rwanda (GIZ)", East African Community-Germany, <https://www.eacgermany.org/news/african-experts-and-team-europe-initiative-on-manufacturing-and-access-to-vaccines-medicines-and-health-technologies-meet-in-rwanda>



- EL PACCTO (2022), "Lanzamiento de la Iniciativa del Equipo Europa sobre justicia y seguridad", <https://www.elpaccto.eu/en/agenda/launch-of-the-team-europe-initiative-for-justice-and-security/>
- FIIAPP (s.f.), "EL PACCTO, Programa de Asistencia Contra el Crimen Transnacional Organizado", [https://www.fiiapp.org/proyectos\\_fiiapp/el-paccto/](https://www.fiiapp.org/proyectos_fiiapp/el-paccto/)
- FIIAPP (2022), "Europa y América Latina lanzan una iniciativa de justicia y seguridad frente a desafíos comunes", Noticias, FIIAPP, <https://www.fiiapp.org/noticias/europa-america-latina-iniciativa-justicia-seguridad/>
- Gawel, Anna (2023). "Devex Newswire: An exclusive look at squabbles within Team Europe", Devex, <https://www.devex.com/news/devex-newswire-an-exclusive-look-at-squabbles-within-team-europe-105365>
- Hodson, Dermot y Howarth, David (2023), "From the Wieser report to Team Europe: explaining the 'battle of the banks' in development finance", Journal of European Public Policy, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501763.2023.2221301>
- Iglesias, Manuel y Jiménez, Susana (2022), El enfoque Equipo Europa y la coordinación europea de la cooperación al desarrollo: Oportunidades para la cooperación española, Fundación Cideal de cooperación e investigación, [https://www.cideal.org/wp-content/uploads/2022/05/9\\_Manuel-Iglesias-y-Susana-Jimenez.-Enfoque-Equipo-Europa-1.pdf](https://www.cideal.org/wp-content/uploads/2022/05/9_Manuel-Iglesias-y-Susana-Jimenez.-Enfoque-Equipo-Europa-1.pdf)
- IILA (2022), "Se han presentado en la IILA las Team Europe Initiatives Justice & Security", Organizzazione Internazionale Italo-Latino Americana, <https://iila.org/es/se-han-presentado-en-la-iila-las-team-europe-initiatives-justice-security-24-de-mayo-de-2022/>
- Jones, Alexei (2021), "Fostering inclusiveness in a Team Europe approach", Centro Europeo para la Administración de Políticas de Desarrollo (ECDPM), <https://ecdpm.org/work/fostering-inclusiveness-in-a-team-europe-approach#:~:text=Inclusiveness%20seeks%20to%20ensure%20that,EU%20policy%20and%20legal%20texts>
- Jones, Alexei y Sergejeff, Katja (2022), "Half-time analysis: How is Team Europe doing?", Centro Europeo para la Administración de Políticas de Desarrollo (ECDPM), <https://ecdpm.org/work/half-time-analysis-how-team-europe-doing>
- Jones, Alexei y Teevan, Chloe (2021), "Team Europe: Up to the challenge?", Centro Europeo para la Administración de Políticas de Desarrollo (ECDPM), <https://ecdpm.org/work/team-europe-up-to-the-challenge>
- Jones, Alexei; Sherriff, Andrew; Teevan, Chloe; Sergejeff, Katja y Veron, Pauline (2020), "The challenge of scaling up the European Union's global response to COVID-19", Informe, Centro Europeo para la Administración de Políticas de Desarrollo (ECDPM), <https://ecdpm.org/work/the-challenge-of-scaling-up-the-european-unions-global-response-to-covid-19>
- Keijzer, Niels; Burni, Alina; Erforth, Benedikt y Friesen, Ina (2021), "The Rise of the Team Europe Approach in EU Development Cooperation: Assessing a Moving Target", Documento de debate, German Development Institute (DIE), <https://www.idos-research.de/en/discussion-paper/article/the-rise-of-the-team-europe-approach-in-eu-development-cooperation-assessing-a-moving-target/>

Lehne, Stefan (2020), "How the EU can survive in a geopolitical age", Carnegie Europe, <https://carnegieeurope.eu/2020/02/25/how-eu-can-survive-in-geopolitical-age-pub-81132>

Nsanga, Denise (2023), "Access to quality vaccines, medicines, and health technologies in Rwanda", Open Enabel, <https://open.enabel.be/en/RWA/2517/2169/u/global-gateway-msc-and-phd-programmes-in-biotechnology-launched-in-partnership-between-team-europe-and-university-of-rwanda.html>

Olivié, Iliana y Santillán O'Shea, María (coords.) (2023), "Ayuda al desarrollo y geopolítica: la iniciativa Global Gateway de la UE", Policy paper, Real Instituto Elcano, <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2023/07/policy-paper-ayuda-al-desarrollo-y-geopolitica-la-iniciativa-global-gateway-de-la-ue.pdf>

OpenDevelopment Cambodia (2022), "European Union aid", <https://opendevelopmentcambodia.net/topics/european-union-aid/>

Pleek, Samuel y Gavas, Mikaela (2021), "Getting to the bottom of the Team Europe Initiatives", Centro para el Desarrollo Global (CGD), <https://www.cgdev.org/blog/getting-bottom-team-europe-initiatives>

Unión Europea (s.f.a), "Security & Justice Partnership", Capacity4dev, [https://capacity4dev.europa.eu/resources/team-europe-tracker/partner-countries/latin-america-and-caribbean/security-justice-partnership\\_en](https://capacity4dev.europa.eu/resources/team-europe-tracker/partner-countries/latin-america-and-caribbean/security-justice-partnership_en)

Unión Europea (s.f.b), "Team Europe Initiative and Joint Programming Tracker", Capacity4dev, [https://capacity4dev.europa.eu/resources/team-europe-tracker\\_en](https://capacity4dev.europa.eu/resources/team-europe-tracker_en)

Unión Europea (2021a), "Cambodia – Sustainable Landscapes, Forests and Agriculture", Capacity4dev, [https://capacity4dev.europa.eu/resources/team-europe-tracker/partner-countries/cambodia/cambodia-sustainable-landscapes-forests-and-agriculture\\_en](https://capacity4dev.europa.eu/resources/team-europe-tracker/partner-countries/cambodia/cambodia-sustainable-landscapes-forests-and-agriculture_en)

Unión Europea (2021b), "Paraguay – Reducing Inequalities", Capacity4dev, [https://capacity4dev.europa.eu/resources/team-europe-tracker/partner-countries/paraguay/paraguay-reducing-inequalities\\_en](https://capacity4dev.europa.eu/resources/team-europe-tracker/partner-countries/paraguay/paraguay-reducing-inequalities_en)

Unión Europea (2022), "Team Europe - Working better together for effective development cooperation", Capacity4Dev, [https://capacity4dev.europa.eu/articles/team-europe-working-better-together-effective-development-cooperation\\_en](https://capacity4dev.europa.eu/articles/team-europe-working-better-together-effective-development-cooperation_en)

Unión Europea (2023), "Cambodia: Joint Programming", Capacity4Dev, [https://capacity4dev.europa.eu/resources/team-europe-tracker/partner-countries/cambodia/jp\\_en](https://capacity4dev.europa.eu/resources/team-europe-tracker/partner-countries/cambodia/jp_en)

Urpilainen, Jutta (2020), "Team Europe with our partners against Covid-19", Comunicado de prensa, Comisión Europea, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_20\\_2646](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_2646)





# Patronato

 <b>GOBIERNO DE ESPAÑA</b>	<b>MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN</b>	 <b>GOBIERNO DE ESPAÑA</b>	<b>MINISTERIO DE DEFENSA</b>
 <b>GOBIERNO DE ESPAÑA</b>	<b>MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL</b>	 <b>GOBIERNO DE ESPAÑA</b>	<b>MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE</b>



# Socios protectores



# Socios colaboradores





Príncipe de Vergara, 51  
28006 Madrid (Spain)  
[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

