



*Isabel Garayo Orbe**

*Sonsoles Valle Muñoz***

*Víctor Suanzes Fernández de Salamanca****

EIB GLOBAL: LA NUEVA SUCURSAL PARA CANALIZAR LA FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO DEL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES

En 2022, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) creó una nueva sucursal de ayuda al desarrollo, EIB Global. Si bien la sucursal no cuenta con personalidad jurídica propia ni ha supuesto de momento un cambio radical en la estrategia del banco, facilita una evolución progresiva hacia una organización más eficiente y con más visibilidad de la actividad exterior de la Unión Europea. Este artículo repasa brevemente los orígenes históricos de la actividad del BEI fuera de la UE, el debate sobre la Arquitectura Financiera Europea de Ayuda al Desarrollo, que llevó a la creación de EIB Global, la actividad que realiza esta sucursal, los medios con los que cuenta, el papel que juega en la acción exterior de la UE y las perspectivas.

EIB Global puede contribuir de forma relevante en los próximos años en el diseño y ejecución de una política de ayuda al desarrollo de la UE verdaderamente común, más eficiente, coherente, con visibilidad y alineada con los valores e intereses estratégicos de la UE.

Palabras clave: EFAD, NDICI-Global Europe, Team Europe, *policy first*.

Clasificación JEL: F53, F55, O10, O19.

1. Introducción

En los últimos cuatro años, se han sucedido a un ritmo vertiginoso eventos trascendentales de alcance global.

En diciembre de 2019, la presidenta de la Comisión Europea propuso un Pacto Verde Global (*Green Deal*). Poco después, el Consejo de Administración del BEI decidió que este banco se convirtiera en el Banco del Clima de la Unión Europea, adoptando una hoja de ruta para ello.

En marzo de 2020, la pandemia de covid golpeó al mundo y los esfuerzos del banco se tuvieron que dirigir en gran medida a gestionar las consecuencias económicas de la pandemia derivadas de la paralización de muchas actividades, así como a impulsar proyectos para ▷

* Técnico Comercial y Economista del Estado. Director Alterna por España en el Consejo de Administración del BEI.

** Diplomado Comercial del Estado. Jefe de Servicio de Cooperación Multilateral de la AECID.

*** Diplomado Comercial del Estado. Representante por España en el Grupo Asesor de EIB Global.

Versión de mayo de 2023.

<https://doi.org/10.32796/bice.2023.3158.7586>

Las ideas y opiniones recogidas en el artículo son de sus autores y no reflejan necesariamente la posición de la institución en la que trabajan.

proteger la salud mundial, incluyendo la obtención de una vacuna y su distribución. Cabe destacar que el BEI fue uno de los primeros en otorgar financiación a BioNTech y financió después numerosos programas de vacunación, tanto en Europa como en el resto del mundo, a través de iniciativas como COVAX.

En febrero de 2022, Rusia invade de forma injustificada Ucrania y nos instala en una nueva era que todavía no tiene un nombre universalmente aceptado, pero en la que sin duda los equilibrios geopolíticos y geoeconómicos serán otros. De manera inmediata, se ha hecho imprescindible gestionar unos elevados precios energéticos y una inflación persistentemente alta, que nos remonta a tiempos que creíamos olvidados.

Durante estos intensos años, la UE, como actor mundial relevante, ha ido adoptando decisiones para hacer frente a problemas globales de consecuencias globales y cuyas soluciones deben buscarse globalmente.

Mientras tanto, los inmensos desafíos que afrontaba la Tierra antes de 2019 no solo no han desaparecido, sino que probablemente se han vuelto más complejos de resolver y más urgentes.

A la transición verde y la transición digital se le ha unido una tercera transición que permita a todos los países salir de la pobreza. La lista de necesidades globales tiene una dimensión que hace que cualquier importe de recursos que se destine a atenderlas parezca insuficiente.

En este contexto, la UE busca tener un impacto global para evitar que el cambio climático se agudice, mitigar sus efectos y mejorar la adaptación de los países, favorecer las transiciones arriba mencionadas, proteger la biodiversidad y la naturaleza, fomentar la igualdad de género, actuar en zonas frágiles y conflictivas, y

ayudar a gestionar la migración y desplazamientos forzados, entre otros.

Para conseguirlo, necesita actuar de forma conjunta y coordinada a nivel interno e internacional. El BEI, como brazo financiero de la UE, juega un papel relevante en esa actuación.

La capacidad del BEI para adaptarse y responder a los retos existenciales de la UE no sorprende cuando se echa un poco la vista atrás y se analiza la historia de la institución. El BEI se estableció el 1 de enero de 1958 mediante el Tratado de Roma por el que se creaba la Comunidad Económica Europea (CEE). Se establece como una entidad financiera sin ánimo de lucro cuyos accionistas son los Estados miembros de la UE. En el momento de su creación todavía había que gestionar las consecuencias de la II Guerra Mundial y entre los países fundadores existía una preocupación por financiar, desde el sector público, las necesidades de reconstrucción y gestionar las grandes desigualdades regionales (Bussière *et al.*, 2008). Como reflejo de ello, el artículo 2 de los estatutos define la misión del BEI de la siguiente manera: «Contribuir al desarrollo equilibrado y estable del mercado interior en interés de la Unión, recurriendo a los mercados de capitales y a sus propios recursos» (EIB, 2020).

El camino recorrido desde entonces por el BEI y la UE ha sido largo. El banco no ha dejado de crecer en tamaño y de ampliar su ámbito geográfico de actuación. Desde su fundación, de forma acumulada, ha financiado 1,5 billones de euros en unos 160 países, aunque la mayoría ha sido dentro de la UE. También ha ido diversificando los sectores de actuación y recientemente ha otorgado carácter prioritario a las acciones para luchar contra el cambio climático.

Tal vez sea menos conocida por los ciudadanos la actividad del banco más allá de las ▷

fronteras de la UE, pues la misma ha ido desarrollándose *ad hoc* a lo largo del tiempo, respondiendo a las necesidades de cada momento. En este sentido, aunque las operaciones en los Estados miembros son y seguirán siendo la principal actividad del banco, un volumen de operaciones anuales de entre 8.000 y 10.000 millones de euros fuera de la UE sitúan al banco como un actor destacado en lo que se ha venido llamando la «Arquitectura de Financiación al Desarrollo de la UE» (o EFAD, por sus siglas en inglés), que incluye a todas las entidades europeas que proveen fondos de distinto tipo para la financiación al desarrollo.

Como resultado de un ejercicio de reflexión sobre la EFAD, en enero de 2022, el BEI crea una sucursal denominada EIB Global, que debe jugar un papel protagonista en las soluciones globales que persigue la UE y servir de base para ajustar la manera de trabajar del BEI fuera de la UE.

En el presente artículo, describiremos brevemente la evolución de la actividad del BEI fuera de la UE, el debate sobre la EFAD, la situación actual de la sucursal EIB Global y su actividad, así como una reflexión sobre cómo podría evolucionar la misma en un futuro.

2. El BEI fuera de la UE. Orígenes y papel en la nueva arquitectura de desarrollo europea

2.1. Actividad del BEI fuera de la UE: primeros pasos

El BEI se crea como un banco público de desarrollo para los seis Estados fundadores de la Comunidad Económica Europea. Sin embargo, los redactores de los estatutos, conscientes de que el proyecto europeo tenía carácter

global, incluyeron en su articulado la posibilidad de extender la actividad del banco más allá de los países de la UE. Esto se entendía originalmente como algo excepcional y, por ello, requería una decisión unánime del Consejo de Gobernadores.

Los primeros avances se producirían en la década de los sesenta, cuando, a petición de la Comisión Europea, el BEI se involucra en las negociaciones de los Acuerdos de Asociación con Grecia y Turquía, primeros países a los que financiará fuera de la Comunidad Económica Europea (Bussière *et al.*, 2008). El BEI no podía asumir el riesgo de estas operaciones, por lo que los seis países fundadores acordaron darle un mandato de crédito que cubriera el riesgo de estas operaciones. Como veremos, este sería el primero de los muchos mandatos otorgados con posterioridad por la Comisión Europea o los Estados miembros a favor del BEI.

Se inicia un patrón de funcionamiento que iría consolidándose en las décadas siguientes. El BEI necesita preservar su *rating* para así poder financiarse de forma competitiva y trasladar la ventaja financiera que obtiene en los mercados a los beneficiarios finales. La clave de bóveda que ha permitido realizar operaciones fuera de la UE, que por su naturaleza tienen mayor riesgo y no son siempre bancables, ha sido contar siempre con apoyo y recursos externos, de forma que el riesgo residual de las operaciones financiadas fuera siempre suficientemente reducido para el banco y no minara, por tanto, su solvencia.

Pronto surgió el interés de los países fundadores, especialmente Francia y Bélgica, en extender la financiación a países y territorios de África subsahariana, que en aquel entonces se encontraban en pleno proceso de descolonización (Bussière *et al.*, 2008). Por tanto, desde ▷

principios de los años sesenta, el BEI inicia una actividad orientada al desarrollo en países fuera de la UE y en los años siguientes irá ampliando su gama de productos financieros, atenderá tanto al sector público como al privado y se adentrará en nuevos sectores.

El BEI, *de facto*, ha actuado ininterrumpidamente desde hace más de medio siglo como una institución financiera multilateral de desarrollo (Bussière *et al.*, 2008). En los últimos diez años dicha actividad representa entre el 11 % y el 15 % de la actividad total del banco, dependiendo del año.

En 2011, el *Informe Camdessus* (Camdessus *et al.*, 2010) reconocía el considerable peso específico del banco en la cooperación europea al desarrollo, aunque ya apuntaba entonces que existía margen para mejorar su contribución a los objetivos de la UE y conseguir una mayor visibilidad.

2.2. *Arquitectura financiera europea para el desarrollo*

Durante la pasada década, distintos debates y análisis pusieron de manifiesto la necesidad de superar la fragmentación que caracterizaba a la arquitectura de desarrollo europea, con vistas a mejorar la eficacia y el impacto de la acción exterior europea, así como mejorar su visibilidad.

El debate sobre la arquitectura europea de financiación al desarrollo se reabrió de forma más estructurada en junio de 2018, impulsado conjuntamente por Francia y Alemania en la Declaración de Meseberg. Dicha declaración instaba al establecimiento de un grupo de sabios que debería presentar una propuesta sobre la racionalización del ecosistema europeo de desarrollo, con especial foco en el papel del

BEI y del BERD (Meseberg Declaration – Renewing Europe’s Promises of Security and Prosperity, 2018).

El Consejo Europeo de abril de 2019 aprobó el lanzamiento de dicho Comité de Sabios, publicándose el informe en octubre de ese mismo año. El informe constataba que la Arquitectura de Financiación al Desarrollo Europea adolecía de *gaps* e ineficiencias a nivel sectorial y geográfico y que faltaba una estrategia única a nivel europeo para asegurar sinergias y enfrentarse a los desafíos globales. Se proponía la creación de un «Banco Europeo del Clima y del Desarrollo Sostenible», para lo cual se identificaron tres opciones:

1. Que el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD)¹ se convirtiera en el Banco Europeo del Clima y del Desarrollo Sostenible.
2. La creación de una nueva institución.
3. La creación de una nueva filial del BEI que se convirtiera en el Banco Europeo del Clima y el Desarrollo Sostenible.

El informe reconocía que las tres opciones tenían costes, por lo que era necesario analizar en profundidad la viabilidad de cada una de estas opciones. El informe subrayaba que mantener el *statu quo* no era una opción aceptable para el futuro (Wieser *et al.*, 2019).

Sin embargo, tras encargar un estudio de viabilidad a un consorcio de consultoras, el consenso de los países acabó convergiendo hacia el denominado escenario Statu Quo+ como la mejor manera de utilizar el dinero de los contribuyentes y obtener el mayor impacto posible sobre el desarrollo (Gavas y Pérez, 2022). ▷

¹ Institución financiera fundada en 1990 para favorecer la transición a una economía de mercado y promover el sector privado en los países provenientes de la desaparecida URSS. Actualmente cuenta con 71 países accionistas además del BEI y la Comisión Europea.

En junio de 2021, el Consejo de la Unión Europea emitió sus conclusiones sobre el refuerzo de la arquitectura financiera europea para el desarrollo avalando este enfoque y animando al BEI, en su calidad de banco de la UE, y al BERD a trabajar juntos de manera más eficaz y eficiente y a reforzar su cooperación con los bancos de desarrollo y las instituciones financieras europeas con un planteamiento de Equipo Europa (Team Europe), aumentando la visibilidad de la Unión Europea.

Asimismo, se invitó al BEI a que

[...] presente medidas de mejora que refuercen la repercusión en materia de desarrollo de sus operaciones en los países socios, por ejemplo garantizar estrategias específicas y una asociación inclusiva de los responsables pertinentes de la política de desarrollo de la UE, fortalecer la presencia local del banco sobre el terreno en las delegaciones de la UE en función de cada caso y estrechar alianzas que aumenten la capacidad colectiva de los bancos de desarrollo e instituciones financieras europeos en virtud del planteamiento del Equipo Europa. Dichas medidas de mejora deberían presentarse a los órganos de gobierno del BEI para el tercer trimestre de 2021 con vistas a su adopción y aplicación lo antes posible. (Consejo de la Unión Europea, 2021)

3. EIB Global

Como respuesta a las Conclusiones del Consejo de la Unión Europea, el 1 de enero de 2022 la nueva sucursal EIB Global inicia su andadura. La misma aporta una marca propia, pero no tiene ni personalidad jurídica propia ni un plan operativo ni capital propio independiente del Grupo BEI.

La gestión se realiza desde una nueva dirección general del banco, que agrupa los recursos internos destinados a su actividad fuera de la UE, salvo la realizada en el Reino Unido y en los países que conforman la Asociación de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés), que quedan fuera del ámbito de actuación de la sucursal.

La sucursal carece de una gobernanza propia, y todas las decisiones que le afectan son aprobadas por los correspondientes órganos de gobierno del BEI. La principal novedad en términos de gobernanza es la constitución de un nuevo grupo *ad hoc*, el Grupo Asesor en Desarrollo (AGD, por sus siglas en inglés), en el que se ha intentado incorporar a profesionales con experiencia en financiación al desarrollo. En el AGD están representados cada uno de los 27 Estados miembros, la Comisión Europea y el Servicio de Acción Exterior de la UE. Se reúne mensualmente, asesorando al Consejo de Administración del banco y emitiendo opiniones no vinculantes.

El objetivo del AGD es aportar una visión integral y estratégica del papel del BEI en el marco de la EFAD y de las principales entidades de desarrollo internacionales.

3.1. Situación actual

3.1.1. Ámbito geográfico de actuación

La lista de países en los que el BEI tiene o ha tenido en algún momento de su historia alguna operación es extensa y refleja la clara vocación universal del proyecto europeo.

Sin embargo, su actividad es, en cierto sentido, un reflejo de cuáles han sido las prioridades históricas de la UE y de sus Estados miembros, y de los mandatos que han otorgado para atender dichas prioridades. ▷

Existe una cierta concentración en países cercanos, ya sea en vecinos o en países que son candidatos o potenciales candidatos y con los que existe un interés mutuo en estrechar relaciones. En este amplio grupo de países próximos estarían incluidos desde los de la ribera sur del Mediterráneo hasta los de Europa del Este, entre los que está Ucrania, al que se le concedió el estatuto de país candidato en junio de 2022. En conjunto, estos países representarían el 66% de la cartera del BEI fuera de la UE.

Cuando el objetivo primordial es la ayuda al desarrollo, tradicionalmente la UE y, por tanto, el BEI han prestado especial atención a los países del África subsahariana. Esta zona es actualmente destinataria de aproximadamente el 11% del total de inversiones, cifra notable si se analiza en términos relativos al tamaño de la economía de la región. Además, habría que tener en cuenta la actividad realizada desde 2000 en los países ACP (África, Caribe, Pacífico) con la Facilidad de Inversiones (Anexo 1), gestionada por el BEI desde ese año

con recursos procedentes de los Fondos Europeos de Desarrollo y que queda fuera del balance.

Latinoamérica y Asia, tanto en términos relativos como absolutos, serían las regiones que han recibido históricamente menos financiación del BEI. En el vigente marco financiero plurianual los recursos están asignados, y bajo el pilar geográfico de NDICI-Global Europe, América y el Caribe tan solo reciben el 5,6% de los fondos, frente al 48,3% que recibe la región de África subsahariana. Sin embargo, en el nuevo escenario geopolítico, la UE, sin olvidar los objetivos de desarrollo, se está planteando trabajar con países de renta media que sean socios para perseguir objetivos globales. Latinoamérica y algunos países asiáticos podrían convertirse, en el nuevo contexto, en aliados estratégicos. Durante la presidencia española de la UE, en el segundo semestre de 2023, se pretende potenciar las relaciones con América Latina, y dicha región podría tener un trato preferencial dentro de ▷

CUADRO 1
DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA CARTERA DE PRÉSTAMOS APROBADA DEL BEI A 31-12-2022
(En millones de euros)

Región	Cartera de préstamos	% sobre total cartera fuera de la UE sin RU ni EFTA
Países candidatos ¹	22.600	33%
Países potencialmente candidatos ²	233	0%
Países mediterráneos ³	20.004	29%
Europa del Este, sur del Caucaso ⁴	2.457	4%
África: países ACP (excluidos países caribeños e incluyendo Sudáfrica) ^{5, 8}	7.584	11%
Latinoamérica (incluyendo países caribeños) ⁶	6.512	10%
Asia ⁷	8.900	13%
Territorios de ultramar	106	0%
Total	68.396	100%

¹ Turquía, Ucrania, Serbia, Bosnia y Herzegovina, Moldavia, Montenegro, Macedonia del Norte, Albania.
² Kosovo.
³ Un total de nueve países incluyendo Palestina.
⁴ Georgia, Bielorrusia, Armenia, Azerbayán, Rusia.
⁵ Un total de 39 países incluyendo Sudáfrica, que tiene un mandato especial.
⁶ Un total de diecinueve países incluyendo los caribeños.
⁷ Un total de quince países.
⁸ Para los países ACP habría que añadir una cartera de 4.700 M€ aproximadamente generada por el Investment Facility fuera de balance.

Fuente: Estados financieros auditados, 31-12-2022. Elaboración propia.

los recursos provenientes de Global Gateway (Anexo 1).

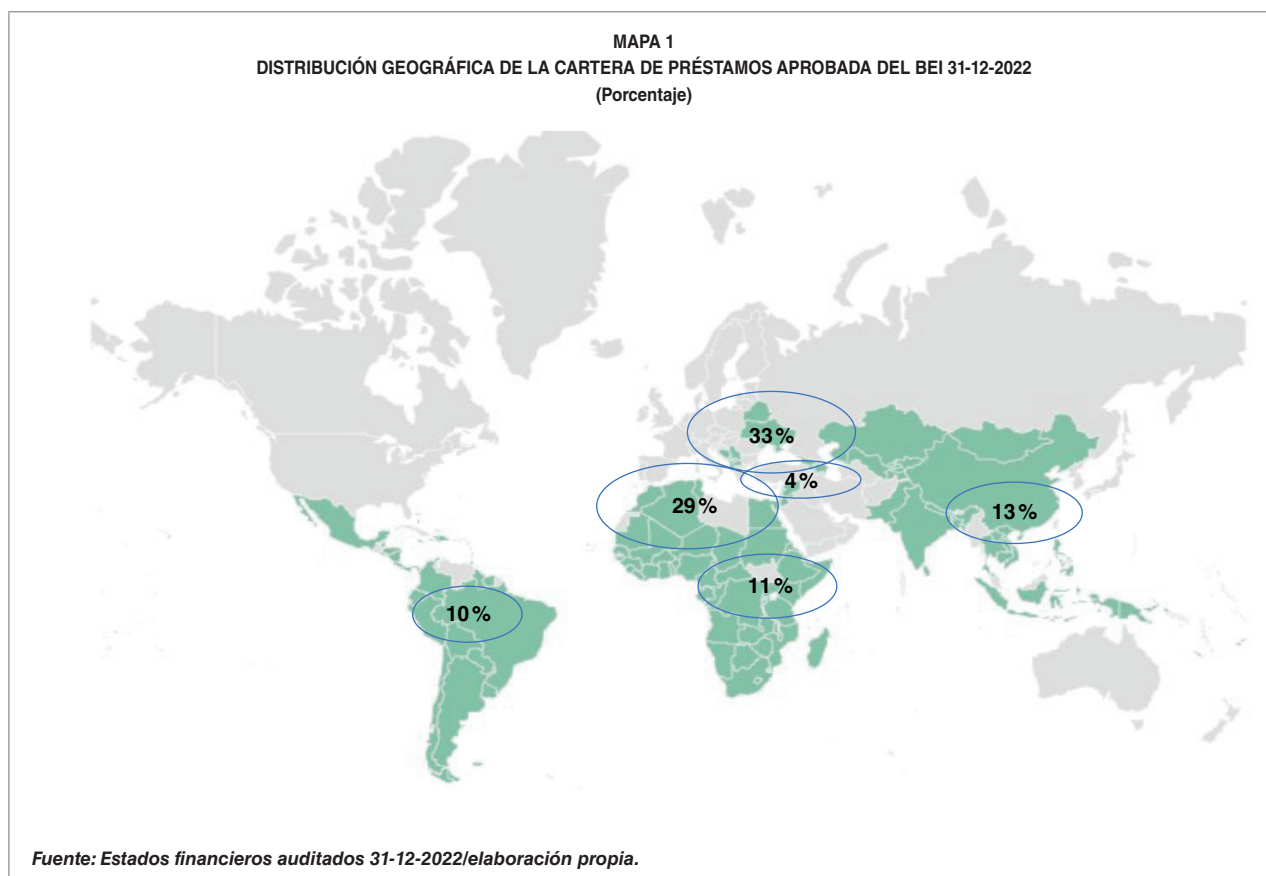
A 31 de diciembre de 2022, la cartera de préstamos del BEI se distribuía según se refleja en el Cuadro 1 y el Mapa 1.

La exposición fuera de la UE, excluyendo Reino Unido y los países EFTA, es de cerca de 70.000 millones de euros (BEI, 2023).

En términos generales, en la práctica, el BEI desarrolla una estrategia diferenciada en los países de renta media y en los países menos desarrollados (*least developed countries*). Estos últimos requieren más presencia local, ciclos más largos en la preparación e implementación del proyecto y mayor utilización de recursos externos, y suelen generar una cartera más granular y costosa.

El BEI se adapta en cada momento a las prioridades coyunturales. Un buen ejemplo es la

ágil reacción habida con Ucrania desde el inicio de la invasión rusa, apoyando tanto sus necesidades de liquidez como los programas de reconstrucción de emergencia. Desde marzo de 2022, el Consejo de Administración ha aprobado operaciones por un importe de más de 2.200 millones de euros y está en estrecho contacto con la Comisión Europea para participar activamente en la reconstrucción del país en los próximos años. Esta ayuda ha sido posible gracias a las garantías de la Comisión. Sin embargo, ante las limitaciones presupuestarias de esta, el BEI ha decidido recientemente acudir a los Estados miembros para que proporcionen garantías o donaciones que le permitan seguir actuando en el país como solución puente hasta que estén disponibles más garantías de la Comisión (previsiblemente tras la revisión del marco financiero plurianual). En este sentido, el ▷



CUADRO 2
PRODUCTOS FINANCIEROS SEGÚN EL TIPO DE BENEFICIARIO FINAL

Producto financiero	Pymes y empresas de mediana capitalización	Grandes empresas y utilities	Sector público	Project finance
Préstamos	★	★	★	★
Préstamos marco a un beneficiario con una temática		★	★	
Préstamos de intermediación financiera para múltiples beneficiarios	★			
Garantía de carteras	★			
Inversiones en fondos de infraestructuras o del clima	★			
Fondos de capital riesgo/venture capital	★			

Fuente: *Elaboración propia.*

Consejo de Administración del BEI ha aprobado en marzo de 2023 la creación de un *trust fund* EU for Ukraine en el que espera que hagan aportaciones los Estados miembros.

3.1.2. Tipos de operaciones y productos financieros

El BEI ha ido desarrollando una amplia gama de productos, que además están en continua evolución y evaluación. Incluyen distintas variaciones, más o menos sofisticadas, sobre los pilares básicos de la actividad de una entidad financiera, préstamos, garantías e inversiones en capital riesgo.

El Cuadro 2 brindaría una visión esquemática de opciones atendiendo al tipo de beneficiarios finales y tipo de productos financieros.

Con independencia del tipo de producto, del beneficiario final y del país, el BEI, como entidad financiera con casi 4.000 profesionales y décadas de experiencia, realiza en cada operación un análisis técnico bajo las directrices de su política de riesgos y su metodología de remuneración del riesgo. En definitiva, evalúa si una operación es bancable o no.

En los próximos años, atendiendo a las solicitudes de la Comisión y a las mejores prácticas internacionales, el BEI continuará adaptando

su oferta de productos, bien empleando productos ya existentes de forma novedosa o desarrollando nuevos. Por ejemplo, se desea mejorar la capacidad de otorgar financiación en divisas locales, se quiere fomentar los mercados de bonos ligados a la sostenibilidad o se evalúa la posibilidad de financiar operaciones comerciales entre empresas.

3.2. Asunción de los riesgos en la actividad fuera de la UE: recursos propios vs. apoyo y recursos externos

Como mencionábamos anteriormente, en el apartado sobre los primeros pasos del BEI fuera de la UE, dicha actividad en gran medida no habría sido posible sin apoyo externo a los propios recursos del banco, fundamentalmente de la Comisión y de los Estados miembros. Sin ellos no habría podido preservar su privilegiado *rating* AAA y financiarse en condiciones ventajosas.

Para el beneficiario final o firmante de una operación puede no ser relevante, pero lo cierto es que existen varias combinaciones posibles, desde operaciones en las que el BEI no asume ningún riesgo y no consume nada de capital propio hasta operaciones en las que ▷

el BEI asume íntegramente el riesgo y se respaldan exclusivamente con su balance. También hay ocasiones en las que el riesgo es compartido y el BEI solo responde con su capital por el riesgo residual que asume.

A modo ilustrativo, se mencionan algunos ejemplos de proyectos ordenados de menor a mayor riesgo asumido por el BEI:

- Una aportación a un fondo de capital riesgo en África subsahariana para apoyar a *startups* con recursos de la Facilidad de Inversiones (Investment Facility) de los Estados miembros (Anexo 1). El BEI no solo no asumiría ningún riesgo, sino que dicha inversión ni siquiera figura en su balance.
- Un préstamo soberano para infraestructuras en un país de África subsahariana con garantía de la Comisión (ventanilla 1 NDICI; ver Anexo 1) y que además cuenta con una donación de un fondo de la Comisión y los Estados miembros, el EU Africa Infrastructure Fund. El BEI en este caso no asumiría ningún riesgo ni consumiría capital.
- Un préstamo a un intermediario financiero en un país del grupo ACP (ventanilla 4 NDICI; ver Anexo 1) con recursos de la Comisión que a su vez provienen de la Facilidad de Inversiones. La mayoría del riesgo lo asumiría la Comisión, pero el banco retiene un riesgo residual.
- Un préstamo de intermediación a una entidad financiera latinoamericana con el *rating* mínimo exigible. El BEI podría asumir el riesgo íntegramente con el consumo de capital correspondiente.

A continuación se realiza una breve descripción del apoyo y los recursos externos que recibe el BEI y de sus recursos propios, y de las implicaciones de emplear unos u otros.

3.2.1. Apoyo y recursos externos

Los recursos externos provistos por la Comisión y los Estados miembros son fundamentales en la actividad del BEI. Para entender su operativa y evaluar su dimensión y objetivos resultan clave los Marcos Financieros Plurianuales (MFF) aprobados en el seno de la UE. Dada su cierta complejidad, en el Anexo 1 se analiza esquemáticamente su evolución desde el anterior MFF (2014-2020) hasta el vigente (2021-2027).

Bajo el Marco Financiero Plurianual 2014-2020, la acción exterior de la UE se ejecutaba a través de una gran variedad de políticas e instrumentos, que se caracterizaban por su fragmentación geográfica, dispersión de objetivos y una gobernanza diversa según el origen de los fondos utilizados.

Durante este periodo, la actividad del BEI se basaba fundamentalmente en dos mandatos, el III Acuerdo de Cotonú para países ACP y el mandato External Lending Mandate (ELM) para el resto del mundo. Entre ambos instrumentos, el BEI gestionaba en exclusiva 40.000 millones de euros, a través de garantías y fondos (Anexo 1).

En junio de 2021, bajo el Marco Financiero Plurianual 2021-2027, se aprobó un nuevo instrumento de acción exterior, el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI, por sus siglas en inglés), con el principal objetivo de racionalizar y simplificar la acción exterior europea, integrando la mayoría de los instrumentos y facilidades existentes en el anterior periodo. El nuevo instrumento, conocido como Europa Global, abarca toda la acción exterior de la UE salvo la realizada en los países candidatos a la adhesión que cuentan con un instrumento propio (Instrumento de Ayuda a la Preadhesión, IAP III) y los países EFTA. ▷

El presupuesto total de NDICI es de 79.500 millones de euros para el periodo considerado, y entre los principales cambios introducidos por NDICI (Anexo 1) destacan:

- La integración de las aportaciones monetarias extrapresupuestarias que los Estados miembros realizaban en la política exterior de la UE a través de los sucesivos Fondos Europeos de Desarrollo (FED).
- Una mayor apertura favoreciendo la competencia y la colaboración entre potenciales implementadores europeos de la acción exterior fomentando el enfoque denominado Equipo Europa.

Con independencia de los cambios habidos durante las últimas décadas y el empleo que se ha hecho de los mismos por parte del BEI, el apoyo y los recursos externos pueden ser de dos tipos fundamentales:

- Garantías, como la prestada por la Comisión bajo el ELM o las ventanillas previstas en NDICI o por los Estados miembros bajo el Acuerdo Cotonú. Son, en muchos casos, imprescindibles para otorgar préstamos en muchos países (los de mayor riesgo).
- Donaciones para realizar asistencias técnicas y donaciones para la inversión (*investment grants*) que mejoren las condiciones financieras (*blending*) y hacen viables algunos instrumentos. En ocasiones, sin los mismos, algunos proyectos en algunas geografías no son posibles. En particular, en un contexto de insostenibilidad de la deuda externa en países frágiles y de renta baja, estos recursos permiten alcanzar la concesionalidad

necesaria exigida por la comunidad internacional.

El BEI capta estos recursos (garantías y donaciones) fundamentalmente de dos fuentes:

- Las facilidades regionales de la UE (*EU Regional Blending Facilities*) integradas dentro de la gobernanza del EFSD+ (ver Anexo 1); aunque cubren todo el mundo, la mayoría de los recursos se destinan a los países de vecindad sur y este, a África subsahariana y a los Balcanes Occidentales. Con la excepción de la facilidad (*Western Balkans Initiative Framework*), trabajan proyecto por proyecto y el acceso a la asistencia técnica es limitado. Estas facilidades pueden recibir aportaciones de terceros y son abiertas.
- *Trust funds*, o fondos fiduciarios, que pueden ser regionales o temáticos. Actualmente el BEI gestiona once, que serán doce con la próxima creación del ACP Trust Fund (ver Anexo 1). Los donantes son 25 Estados miembros, la Comisión y el Reino Unido.

Ya sean garantías o donaciones, estos recursos externos, que dependiendo del año y la metodología explicarían el 70% o más de la actividad del BEI fuera de la UE, tienen unas características comunes e implicaciones similares:

- El ámbito de decisión se sitúa fuera de los órganos de gobierno del BEI. El banco negocia su marco de actuación como gestor, pero no decide el volumen y las características fundamentales de este apoyo. Las operaciones con apoyo ▷

externo antes de someterse a los órganos de gobierno del BEI deben ser aprobadas en el marco de la gobernanza que establezcan los donantes. Por ejemplo, en un *trust fund* normalmente habrá un comité de contribuyentes. Y las facilidades regionales de la UE pasan por el comité regional correspondiente de EFSD+.

- La Comisión con la que el BEI trabaja estrechamente es más predecible, pero para los recursos *blending* no existe una fuente regular de recursos, lo cual impide desarrollar una estrategia propia completamente independiente.
- El apoyo externo se recibe bajo mandatos que ejecuta el BEI, lo cual limita su discrecionalidad, aunque por otra parte garantiza un alineamiento completo con la política de la UE.

La sucursal EIB Global inicia por tanto su andadura seis meses después de la aprobación de un instrumento de la UE que incorpora el mismo adjetivo: global. Aunque el marco sea más abierto y competitivo, los rasgos fundamentales del entorno no han cambiado, el BEI seguirá disponiendo de un volumen relevante de recursos y el reto será cumplir las expectativas de aquellos que otorgan los mandatos, la Comisión y los Estados miembros. Es decir, convertirse en un agente efectivo de la política exterior de la UE.

3.2.2. *Facilidades de riesgo propio.* *Recursos propios*

Toda la actividad que el BEI realiza fuera de la UE, ya sea con recursos propios u externos, tiene que situarse dentro de unos techos que aprueba, actualmente por mayoría cualificada,

el Consejo de Gobernadores. Estos techos se denominan facilidades y pueden configurarse internamente de distinto modo por temas o geografías.

Cuando el BEI recibe una garantía que cubre íntegramente una operación, aunque no asuma ningún riesgo, figura en el balance, ya que la financiación se otorga con recursos del banco. La actividad realizada con los *trust fund*, por el contrario, queda fuera del balance.

Con independencia de estos techos que son Plurianuales, el Consejo de Administración, en el marco del Plan Operativo del Grupo BEI, aprueba anualmente una dotación de capital que puede emplearse para actividades fuera de la UE.

El riesgo de las operaciones de la sucursal se encuadra en el mismo marco de gestión que el del Grupo BEI. Por tanto, las mismas se benefician del *rating* AAA, pero al mismo tiempo no pueden comprometerlo y tienen que ser coherentes con el Plan de Capital del Grupo BEI.

Esta dotación de capital es la que le ha permitido al banco actuar fuera de la UE asumiendo íntegramente el riesgo y, por tanto, consumiendo el capital correspondiente. Son operaciones de mayor riesgo y enfocadas habitualmente a paliar la ausencia de un mandato para una acción determinada.

En los últimos dos años, debido a la buena situación financiera del banco y, de forma coyuntural, mientras se desarrollan los instrumentos previstos en el vigente Marco Financiero Plurianual, ha aumentado la actividad del BEI con riesgo propio fuera de la UE.

Las operaciones con recursos propios, en las que el BEI tiene mayor flexibilidad, son un buen complemento a su actividad. Sin embargo, el capital del banco ni sostiene ni podría sostener a lo largo del tiempo el grueso de su actividad exterior con recursos propios, por ▷

lo que seguirá dependiendo, en gran medida, de los recursos externos.

4. EIB Global en los próximos años

4.1. EIB Global, como parte de la acción exterior de la UE

El alineamiento de la sucursal con la UE está garantizado en todo el ciclo de los proyectos. EIB Global es parte integral de la programación de actividades de la Comisión en el exterior, desde que se fijan las orientaciones generales, durante la generación de operaciones, en el momento de su aprobación y durante su ejecución y seguimiento.

Cabe destacar que los estatutos del BEI incorporan un procedimiento en el artículo 19 mediante el cual la Comisión debe emitir en un plazo de dos meses una «no objeción» antes de que una operación sea aprobada por los órganos de gobierno.

El BEI tiene además incorporado en su ADN toda la legislación y los principios de la UE e intenta que los exigentes estándares de la Unión se apliquen y se adapten a todos sus proyectos desde el mismo momento en que se empieza a analizar una operación. Se exigen informes de impacto social y medioambiental, y se evalúa el riesgo reputacional ligado a los prestatarios y a sus accionistas, entre otros muchos requisitos.

Sería muy prolijo describir toda la actividad del BEI que emana directa o indirectamente de la UE, por lo que se mencionan solo algunas iniciativas europeas recientes de acción exterior y cómo el banco las ha incorporado.

EIB Global es un actor comprometido con la estrategia denominada Team Europe y asume el principio *policy first*, mediante el cual la

asignación de recursos queda condicionada a la programación y las prioridades que se establezcan para cada país como consecuencia de un diálogo previo con la Comisión Europea. Los objetivos de sostenibilidad global (Sustainable Development Goals) incluidos en la Agenda 2030 son esenciales en toda la actividad de EIB Global.

Como señalábamos al principio, en 2019, la Comisión lanzó el denominado European Green Deal. El BEI respondió convirtiéndose en el Banco del Clima de la UE, comprometiéndose a movilizar un billón de euros de inversiones en proyectos destinados a luchar contra el cambio climático (mitigación y adaptación) y promover la sostenibilidad medioambiental en la próxima década. Del mismo modo, en 2025 la mitad de toda su financiación anual debe ir dirigida a dichos objetivos. Esta ambiciosa estrategia no se ha modificado por los eventos recientes y afecta a toda la actividad del banco, tanto dentro como fuera de la UE.

En 2021, la Comisión Europea lanzó la iniciativa Global Gateway y, aunque incorpore el mismo adjetivo de la sucursal y del instrumento financiero de la UE, es independiente de los mismos. Como sucede con el cambio climático, la vigencia de la propuesta ha cobrado, si cabe, más sentido con el paso del tiempo. Se espera movilizar con recursos de la Comisión, procedentes de NDICI y de entidades financieras de desarrollo y del sector privado, financiación por un importe de 300.000 millones de euros para proyectos de infraestructuras que ayuden a las llamadas transiciones gemelas verde y digital de cada país beneficiario, favoreciendo las conexiones regionales y globales. También se buscan proyectos que favorezcan la formación de capital humano, la igualdad de género, la inclusión de los jóvenes y la seguridad alimentaria, entre otros. El BEI jugará un papel ▷

central en esta iniciativa, haciendo suyas sus prioridades y siendo responsable de movilizar 100.000 millones de euros del total.

4.2. Principales retos y ajustes de la sucursal EIB Global para consolidarse como el banco de desarrollo de facto de la UE

En el marco actual, tal vez no sea realista pretender que EIB Global desarrolle a corto plazo una actividad radicalmente distinta a la que ha venido realizando durante décadas. Sin embargo, los exigentes tiempos que vivimos, la nueva realidad geopolítica, los nuevos y viejos retos globales y las novedades que aporta el vigente marco financiero plurianual harán que el BEI, como ha hecho a lo largo de su historia, acometa los ajustes necesarios que le permitan ser la mejor herramienta posible para la acción exterior de la UE. Se mencionan algunos de esos ajustes:

- *Reforzar* la coordinación con otros agentes de desarrollo, tanto dentro como fuera de la UE, lo que supone uno de los ejes centrales de la nueva arquitectura de desarrollo europea, EFAD.
- *Implicarse* en el diálogo político con los Gobiernos y entidades de los países beneficiarios junto con la Comisión y el Servicio Exterior de la UE para identificar prioridades y áreas de actuación donde el banco aporte valor. Es fundamental la programación conjunta de la Comisión Europea, desarrollada desde su red de 140 delegaciones y oficinas. La estrategia Team Europe y las llamadas Team Europe Initiatives continuarán consolidándose en un futuro inmediato.
- *Profundizar* en los acuerdos de cooperación y cofinanciación que ya tiene con otras instituciones financieras multilaterales de desarrollo buscando sinergias y ventajas competitivas en cada caso, incluyendo al Banco Mundial, al Banco Asiático de Desarrollo y al Banco Africano de Desarrollo. Destaca la cooperación ya existente con el BERD, que ha sido reforzada a partir de las conclusiones del Consejo sobre la EFAD. En noviembre del 2022 se presentó al Consejo el segundo informe BEI-BERD sobre medidas adoptadas, que incluye un análisis sobre la respuesta conjunta de ambas instituciones a la crisis de Ucrania, la financiación del clima y actuaciones en los países adhesión, entre otros. Actualmente, hay grupos de trabajo a alto nivel y a nivel técnico evaluando cómo avanzar en una cooperación más estrecha, y en la promoción de políticas, estándares y procedimientos comunes.
- *Favorecer* y en ocasiones *liderar* la cooperación con las Entidades Financieras Europeas de Desarrollo (EDFI, por sus siglas en inglés). Hay que resaltar que desde 2004 se cuenta con una plataforma de cofinanciación en la que participa COFIDES y otras trece EDFI. Hasta ahora, esta plataforma había limitado su área de actuación a países ACP, por lo que la aportación del BEI provenía de la Facilidad de Inversiones, pero en el vigente Marco Financiero habrá aportaciones de recursos propios del BEI y se podrá cofinanciar operaciones en todo el mundo.
- *Mejorar* la medición del impacto. El BEI tiene un marco robusto de indicadores *ex ante* y *ex post* para medir el impacto en el desarrollo. Sin embargo, esa es ▷

una labor continua que debe perfeccionarse cada día para cumplir con los mejores estándares internacionales. Actualmente el BEI está trabajando en nuevos tipos de informes e indicadores que estén completamente alineados con el nuevo EFSD+ Results Management Framework que la Comisión está desarrollando.

Reorganización de los recursos humanos y materiales, productos financieros y procesos:

- El BEI está ejecutando una reorganización interna de su personal y asignándole a EIB Global aquellos empleados que dedican todo su tiempo a la actividad fuera de la UE. Ello sin menoscabo de que continúa y continuará empleando los servicios generales del banco cuando sea necesario.
- El banco está ajustando, en la medida de lo posible, su marco de gestión del riesgo y su estructuración de costes y precios a la actividad en la que el impacto en el desarrollo es prioritario.
- EIB Global incorpora los recursos de la red exterior que tenía el BEI antes de la creación de la sucursal. Actualmente hay veintinueve oficinas; las últimas aperturas realizadas durante 2022 han sido un *hub* regional en Nairobi y una oficina en Ramala para cubrir las actuaciones en Gaza y Cisjordania. Las conclusiones del Consejo invitan al BEI a fortalecer su presencia sobre el terreno, y, aunque con limitaciones y siempre buscando sinergias con las delegaciones de la UE, es previsible que en un futuro cercano se abran nuevas oficinas y nuevos *hub* regionales.

4.3. ¿EIB Global es un paso hacia a un banco de desarrollo de la UE?

El Consejo Europeo de diciembre de 2019 excluyó la opción de constituir un nuevo banco multilateral de desarrollo de la UE, probablemente por el elevado coste financiero y el capital político que habría que invertir para hacerlo posible. Finalmente se optó, como se ha mencionado, por el Statu Quo+.

En este contexto surge la sucursal EIB Global, y aunque el banco es un miembro respetado en todos los foros de instituciones financieras multilaterales de desarrollo, es obvio que presenta notables diferencias con las mismas. Desde el punto de vista de la gobernanza, el Consejo de Administración del BEI está acotado a los Estados miembros, el banco no busca captar nuevos accionistas ni dar entrada en sus órganos de gobierno a países beneficiarios. El grupo asesor de la sucursal no altera de ningún modo la gobernanza del banco.

Para captar recursos propios, a diferencia de un banco multilateral de desarrollo, EIB Global no puede realizar ampliaciones de capital para financiar el crecimiento de su actividad y tampoco puede solicitar a sus accionistas que doten de recursos a sus llamadas ventanillas blandas que realizan actividades en condiciones muy concesionales. Las dotaciones de capital aprobadas por el Consejo de Administración están sometidas a fuertes limitaciones por la propia lógica financiera del banco.

En el marco actual, la actividad de EIB Global está en gran medida condicionada por la captación de los recursos externos de la UE y de los Estados miembros descritos en el Anexo 1. Dadas las limitaciones del marco financiero plurianual, la obtención de donaciones fuera del presupuesto de la UE sigue siendo necesaria para muchas actividades desarrolladas por ▷

el BEI fuera de la UE, sin embargo, no existe un mecanismo regular y fiable para captarlas. Además, cuando el BEI trata de constituir y liderar facilidades de *blending* globales o *trust funds*, le cuesta atraer a donantes internacionales que realicen aportaciones, ya que los mismos son reticentes a ceder la gestión total o parcial de sus recursos a órganos de gobierno en los que no estarán representados.

Las decisiones sobre los recursos externos se adoptan fuera del BEI; por tanto, resulta complejo definir de forma independiente la estrategia a largo plazo de EIB Global, o, en todo caso, su definición necesitaría tener en cuenta estas limitaciones.

Realizar un análisis comparativo exhaustivo de las ventajas y desventajas del estatus actual frente a la potencial creación de un banco de desarrollo propio de la UE sería complejo y forzosamente extenso.

Un banco propio probablemente otorgaría mayor visibilidad, una gobernanza más abierta al exterior incluyendo a los beneficiarios, una captación de recursos más predecible y la posibilidad de que los accionistas pudieran definir una estrategia propia con menor influencia de la Comisión.

Por otra parte, un banco propio sería indudablemente más costoso para los Estados miembros y cabría la posibilidad de que fuera más difícil conseguir un completo alineamiento con la UE.

Solo el tiempo dirá si EIB Global es un paso para la creación de una filial del BEI que, a su vez, lleve a la constitución de un banco de desarrollo de la UE similar a otros.

5. Conclusiones

El año 2022 ha sido el primero de existencia de EIB Global, una sucursal del Grupo BEI sin

personalidad jurídica que aglutina la actividad de financiación al desarrollo del BEI.

La sucursal no ha supuesto, hasta el momento, un cambio drástico en la actividad del BEI fuera de la UE y surge como respuesta a un proceso de evaluación al más alto nivel sobre la Arquitectura Europea de Financiación al Desarrollo. Este proceso, que sigue vivo, otorga al BEI un papel protagonista por su condición de banco de la UE desde 1958.

Algunos de los objetivos que se buscaban con la creación de la sucursal se han alcanzado desde el primer momento. La creación de una marca está mejorando la visibilidad de la actividad del banco y dotando de mayor coherencia al relato de la acción exterior de la UE. Asimismo, ha creado un marco favorable para el desarrollo progresivo de una estrategia propia alineada con las políticas de la UE, la priorización de objetivos, una especialización de recursos disponibles para actividades fuera de la UE y la introducción de un grupo asesor en el que participan expertos en desarrollo, entre otras novedades.

EIB Global, más que un lugar de llegada, parece un paso más en una carrera que no tiene línea de meta. El nuevo contexto institucional, legal y presupuestario iniciado en el vigente marco financiero plurianual (2021-2027) persigue que la ayuda y la financiación al desarrollo de la UE sea más común, más eficiente, coherente y alineada con los valores e intereses estratégicos de la UE. Los acontecimientos vividos en los últimos años han evidenciado que, para que la UE pueda tener un papel de liderazgo global y responder a los grandes problemas de la humanidad, actuar conjuntamente no es una opción, sino una necesidad. La creación de instrumentos comunes como EIB Global facilita, sin duda, esta actuación conjunta europea y ofrece soluciones esperanzadoras en un mundo cada vez más complejo y fragmentado. ▷

Bibliografía

- Bussière, É., Dumoulin, M., & Willaert, É. (Eds.). (2008). *The Bank of the European Union. The EIB, 1958-2008*. https://www.eib.org/attachments/general/the_eib_1958_2008_en.pdf
- Camdessus, M., Martí Espluga, L., Dervis, K., Kloppenburg, N., Kochladze, M., Manning, R., Niinistö, S., Osniecka-Tamecka, E., Sarcinelli, M., Biancarelli, J. L., & McGlue, D. (2010). *Report and recommendations of the Steering Committee of «wise persons». European Investment Bank's external mandate 2007-2013 Mid-Term Review*. https://www.eib.org/attachments/documents/eib_external_mandate_2007-2013_mid-term_review.pdf
- Comisión Europea. (2022). *Informe sobre la nueva arquitectura financiera europea para el desarrollo*. [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/po-pups/ficheprocedure.do?lang=fr&reference=2021/2252\(INI\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/po-pups/ficheprocedure.do?lang=fr&reference=2021/2252(INI))
- Comisión Europea. (2023). *Guarantees and blending. Mapa de facilidades de blending de la UE*.
- Consejo de la Unión Europea. (2021). Nota de la Secretaría General del Consejo, de 10 de junio de 2021, al Comité de Representantes Permanentes (parte 2) / Consejo. *Conclusiones del Consejo sobre como potenciar la Arquitectura Financiera europea para el desarrollo (EFAD)*. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9462-2021-REV-1/en/pdf>
- European Investment Bank. (2020). *Statute and other Treaty provisions*. https://www.eib.org/attachments/general/statute/eib_statute_2020_03_01_en
- European Investment Bank. (2021). *Measuring the EIB Group Impacts. Methods and studies*. <https://www.eib.org/en/publications/measuring-the-eib-groups-impact-methods-and-studies>
- European Investment Bank. (2022). *Financial Report 2021*. <https://www.eib.org/en/publications/financial-report-2021>
- Gavas, M., & Pérez, A. (2022). *The future of the European Financial Architecture for Development*. Workshop The future of the European Financial Architecture for Development. European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/653665/EXPO_STU\(2022\)653665_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/653665/EXPO_STU(2022)653665_EN.pdf)
- Meseberg Declaration – Renewing Europe's promises of security and prosperity. (2018, June 19). *Élysée*. <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2018/06/19/meseberg-declaration-renewing-europes-promises-of-security-and-prosperity>
- Reglamento (UE) 2021/947 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de junio de 2021, por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional. Europa Global (NDICI-Global Europe). *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 209, de 14 de junio de 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0947&from=ES>
- Reglamento (UE) 2021/1529 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de septiembre de 2021, por el que se establece el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP III). *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 330, de 20 de septiembre de 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1529&qid=1672918559526&from=es>
- Wieser, T., Alonso, J. A., Barbut, M., Berglöf, E., Dominik, J., Kleiterp, N., Kloppenburg, N., Passacantando, F., & Ulbæk, S. (2019). *Europe in the World. The future of the European financial architecture for development*. Secretariado General del Consejo de la UE. https://www.consilium.europa.eu/media/40967/efad-report_final.pdf

Página web

European Investment Bank. <https://www.eib.org/en/> ▷

ANEXO 1

**APOYO Y RECURSOS EXTERNOS DEL BEI PROVENIENTES DE LA COMISIÓN, ESTADOS MIEMBROS Y
TERCEROS BAJO LOS MARCOS FINANCIEROS
PLURIANUALES 2014-2020 Y 2021-2027**

La actividad del BEI fuera de la UE se ha realizado principalmente bajo mandatos y apoyo externo en forma de donaciones o garantías de la Comisión Europea y/o de los Estados miembros. Por tanto, la estrategia del banco ha de analizarse bajo el prisma de la acción exterior de la Unión Europea y los recursos disponibles fijados en los distintos Marcos Financieros Plurianuales (MFP). Analizamos brevemente el anterior 2014-2020 y el vigente 2021-2027:

Marco Financiero Plurianual 2014-2020

La acción exterior europea se estructuraba en diferentes programas e iniciativas geográficas y/o temáticas, sin una gobernanza conjunta y con fondos de distinto origen. Convivían programas financiados con el presupuesto comunitario con otros financiados por los Estados miembros, bien a través de garantías o a través de sus aportaciones a los distintos Fondos Europeos de Desarrollo (FED):

- III Acuerdo de Cotonú, centrado en operaciones en los países de África, Caribe y Pacífico (ACP), heredero de los primeros acuerdos de los países europeos con sus excolonias africanas (Yaundé, Lomé y Cotonú). El BEI, bajo este acuerdo, realizaba operaciones en países ACP y países y territorios de ultramar (han pasado a denominarse OACPS-Organisation of African, Caribbean and Pacific States bajo el nuevo Acuerdo Cotonú, que debería entrar en vigor en junio de 2023), apoyándose en dos instrumentos, una facilidad y una garantía:
 - *Investment facility*, una facilidad de inversiones «revolving» que se nutría de las aportaciones de los Estados miembros al 9.º, 10.º y 11.º Fondo Europeo de Desarrollo (3.700 millones de euros, que provenían de aportaciones de los Estados miembros según su peso en el renta nacional bruta de la UE). Los fondos descomprometidos de esta facilidad se han integrado en el Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI, por sus siglas en inglés) del MFP 2021-2027.
 - Garantía de los Estados miembros: el BEI financiaba operaciones (principalmente al sector público) garantizadas en un 75% *pari passu* por los Estados miembros según la clave de reparto establecida en los FED.
- Mandato exterior con garantía del presupuesto comunitario, External Lending Mandate (ELM). Bajo este mandato, el BEI realizaba operaciones de financiación al resto de países en desarrollo no incluidos en los Acuerdos de Cotonú. La cartera generada estaba garantizada hasta un 65% con el presupuesto comunitario, existiendo el siguiente desglose de la garantía por regiones: i) preadhesión, ii) vecindad (vecindad del Sur y del Este), iii) Asia y Latinoamérica, y iv) Sudáfrica. Este mandato se ha visto reemplazado por la ventanilla 1 prevista en el nuevo instrumento de acción exterior (NDICI).
- El Plan de Inversiones Estratégicas fue lanzado en 2016 replicando el ELM, con el fin de promover el crecimiento inclusivo, la generación de empleo y el desarrollo sostenible, en las regiones origen de la migración irregular hacia Europa. Los proyectos a financiar podían ser desarrollados por el BEI y por otras entidades de desarrollo europeas, contando con una garantía aportada por el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (EFDS, por sus siglas en inglés).

Además de estos tres grandes instrumentos de desarrollo, la Comisión Europea contaba bajo el MFP 2014-2020 con siete facilidades de *blending* regionales con las que se proporcionaban garantías o donaciones para asistencias técnicas, subvención de intereses, donaciones a la inversión, entre otros. Cada facilidad estaba dotada con fondos procedentes de la Comisión Europea y aportaciones voluntarias en algunos casos de los Estados miembros. Cada facilidad de *blending* disponía de su propia gobernanza y tenía una región y un objetivo concretos. Las siete facilidades eran: Latin America Investment Facility (LAIF), Caribbean Investment Facility (CIF), Neighbourhood Investment Platform (NIP), Africa Investment Facility (AfIF), Asia Investment Facility (AIF), Investment Facility for Central Asia (IFCA) e Investment Facility for the Pacific (IFP). Bajo el nuevo MFP 2021-2027 siguen existiendo, pero se han integrado en la gobernanza global del NDICI.

Marco Financiero Plurianual 2021-2027

Bajo el nuevo MFP 2021-2027, la Unión Europea se fijó como objetivo dotarse de un instrumento unificado que permitiera desarrollar una acción exterior coherente, transparente y flexible. Con esta idea, en junio de 2021 entró en vigor el reglamento del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional – Europa global (Reglamento UE 2021/1947).

NDICI pretende racionalizar y simplificar los instrumentos de financiación de la acción exterior de la UE para la cooperación internacional y el desarrollo (consilium.europa.eu). Asimismo, pretende abrir la acción exterior europea para que todas las instituciones europeas de desarrollo (EDFI) trabajen de forma conjunta, coordinada y más eficiente, mejorando así la visibilidad y el impacto en el desarrollo de la UE (Team Europe).

Bajo la regulación de NDICI se ha simplificado el origen de los fondos (proviene del presupuesto comunitario) y se fusionaron diez instrumentos de financiación exterior existentes en el anterior MFP, así como el Fondo Europeo de Desarrollo. Se incorporan en el texto las principales directrices de la acción exterior europea y los compromisos internacionales de la UE, la promoción del multilateralismo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 y el Acuerdo de París, entre otros. Tan solo quedan fuera del nuevo instrumento los países adhesión, que cuentan con un instrumento propio, el Instrumento de Ayuda a la Preadhesión (IAP III).

El presupuesto total de NDICI es de 79.462 millones de euros, con el siguiente desglose:

- Programas geográficos: 60.388 millones de euros distribuidos entre regiones:
 - África subsahariana: 29.181 millones de euros.
 - Vecindad europea: 19.323 millones de euros.
 - Asia y Pacífico: 8.489 millones de euros.
 - Latinoamérica y Caribe: 3.395 millones de euros.
- Programas temáticos: 6.358 millones de euros.
- Acciones de respuesta rápida: 3.182 millones de euros.
- Colchón sin asignar: 9.534 millones de euros de recursos sin asignar como colchón para complementar los programas anteriores o circunstancias imprevistas. El mismo ha sido ya en gran parte empleado para operaciones en Ucrania.

El primer epígrafe mencionado, con una dotación de 60.388 millones de euros, se denomina pilar geográfico, que cuenta con el 70% del total. Financia dos instrumentos financieros contemplados en el reglamento y que lo hacen operativo:

- El Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible+ (EFSD+ por sus siglas en inglés), que se instituye sobre la base del Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible previo. Se constituye como un dispositivo financiero con capacidad para otorgar subvenciones, asistencias técnicas, instrumentos financieros, garantías presupuestarias y operaciones de financiación mixta. Tiene su propia gobernanza con un consejo estratégico copresidido por la Comisión y el alto representante de Política Exterior de la UE y comités regionales.
- La Garantía de Acción Exterior que apoya las operaciones del EFSD+ que requieren garantía. En el actual MFP, la garantía conjunta para EFSD+ e IPA III asciende a 53.400 millones de euros.

El reglamento de NDICI y el fondo EFSD+ proporcionan una gobernanza común a toda la acción exterior de la UE en un entorno abierto a las diferentes EDFI. No obstante, el BEI, dado su papel histórico, sigue jugando un papel muy relevante.

A continuación enumeramos los recursos de los que dispone el BEI en el vigente MFF, provenientes del reglamento NDICI y otras fuentes.

- El reglamento NDICI le otorga la exclusividad al BEI sobre 26.700 millones de euros de la garantía de acción exterior a ejecutarse en tres ventanillas. La iniciativa Global Gateway ha dotado a la ventanilla 1 con 750 M€ adicionales para provisiones, lo que posibilitará otorgar 8.300 M€ más de operaciones para un total de 35.000 M€. Una vez que se formalicen los acuerdos de garantía entre el BEI y la Comisión, el banco podrá realizar operaciones bajo tres ventanillas que no cuentan con una distribución prefijada:

Ventanilla 1: operaciones con el sector público con riesgo soberano (similar al External Lending Mandate). el BEI tiene exclusividad, la garantía cubre el 65% del riesgo de la cartera generada. Esta ventanilla ya está operativa.

Ventanilla 2: operaciones con entidades del sector público que realizan actividad de mercado con riesgo subsoberano. El BEI tiene en principio la exclusividad con la misma tasa de cobertura de la garantía que la ventanilla anterior.

Ventanilla 3: operaciones con el sector privado, de inversión directa, comercio e internacionalización de las economías. En este caso la garantía solo cubre el riesgo político de forma similar a lo que cubren otras agencias de crédito exterior de los países miembros. El BEI no cuenta con exclusividad en esta ventanilla.

- Los Estados miembros decidieron ceder a la Comisión los flujos liberados provenientes de la *investment facility*; con los mismos se crearán dos ventanillas específicas en las que el BEI tiene la exclusividad y cuyos fondos solo se pueden emplear en los países ACP. Los flujos se destinan al 50% entre dos opciones:

Ventanilla 4: supone una garantía adicional de unos 1.000 millones de euros para financiar operaciones en el sector privado.

ACP Trust Fund o ventanilla 5: es un fondo fiduciario que podrá acometer operaciones de mayor riesgo y mayor impacto que en el caso de la ventanilla anterior como capital riesgo. También podrá realizar donaciones para apoyar operaciones.

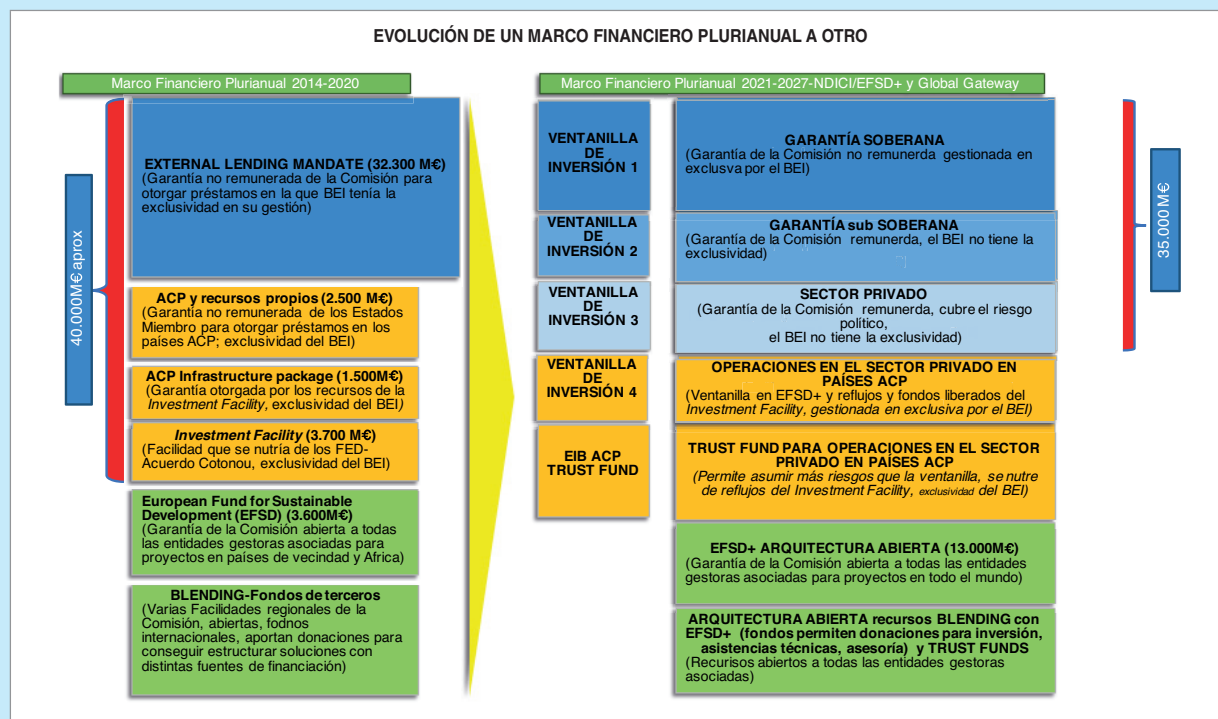
- El reglamento NDICI establece lo que se ha denominado una arquitectura abierta (*open access*) a la que pueden acceder potencialmente todas las EDFI que valide la Comisión. El BEI lidera las solicitudes y hace un uso intensivo de estos recursos, pero lo hace en competencia con otras entidades como KfW, ADF y FMO. COFIDES está reconocida como entidad ejecutora asociada por la Comisión y ya ha presentado propuestas en coordinación con la AECID. Bajo esta arquitectura se pueden obtener dos tipos de ayudas:
 - Garantías. El reglamento reserva 13.000 millones de euros.
 - Recursos *blending* (donaciones). Aquí se integran las facilidades regionales de *blending* de la UE.
- Por último, el BEI puede obtener recursos de *blending* de alguno de los *trust fund* que gestiona.

El siguiente esquema muestra la evolución descrita de un marco financiero plurianual a otro:

Para profundizar en los objetivos que persiguen los recursos mencionados, los principios que los inspiran, su gobernanza, su importe y detalles técnicos como las tasas de provisión de las garantías se recomienda consultar los siguientes reglamentos:

Reglamento UE (2021/1947) del Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional – Europa Global (NDICI-Global Europe): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0947&from=ES>

Reglamento UE (2021/1947) del Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP III): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1529&qid=1672918559526&from=es>



Fuente: Elaboración propia.

