



2007

**GUIA SOBRE LA COOPERACIÓN
UNIÓN EUROPEA - AMÉRICA LATINA**

**Leda Rouquayrol Guillemette
Santiago Herrero Villa**



Leda Rouquayrol

Guillemette

es presidenta de CEFICALE. Miembro del Consejo Científico de la Escuela Superior de Comercio y Desarrollo LYON 3 A y de la Asociación Internacional de Villas y Puertos-AIVP. Es Profesora titular en Civilización latinoamericana y miembro del Grupo de Investigación Identidades y Culturas-GRIC de la Facultad de Relaciones Internacionales de la Universidad de Le Havre, donde es Directora del Master de Comercio con América Latina y Presidente de la Sección de lenguas románicas. Imparte cursos sobre la Cooperación en el Instituto de Altos Estudios de América Latina-IHEAL y en la UFR de Estudios Europeos en la Universidad Sorbonne Nouvelle-Paris III, en la Facultad de

Derecho de la Universidad Católica de Lisboa-Portugal, en la Facultad de Derecho de la Universidad Federal de Ceará-Brasil, en la Universidad Federal de Pará-Brasil, Universidad Católica Popular del Risaralda-UCPR-Pereira-Colômbia y la Universidad Veracruzana-México. Diplomada por la Universidad Paris IX-Dauphine en estudios políticos y doctora en civilización. Doctora en derecho por la Universidad Federal de Ceará. Fue Experta Nacional Destacada en la Comisión europea, en la Dirección América Latina de la Dirección General EuropeAid-Servicio de cooperación donde fue responsable de la elaboración del Informe Anual de la Comisión Europea sobre la ejecución de la ayuda exterior en América Latina entre 2000 y 2003. Fue Presidenta del Comité Francés de Expertos, constituido por funcionarios franceses destacados en las Instituciones Europeas.



Santiago Herrero

Villa

es periodista independiente y especialista en comunicación sobre la Unión Europea. Ha sido jefe de información y comunicación de la Oficina de Cooperación EuropeAid en la Comisión europea entre 1998 y 2004 y, como tal, responsable del Informe Anual sobre la Ayuda Exterior de la CE. Organizó las redes de información con las delegaciones de la CE en América Latina y otras regiones así como el acompañamiento sistemático de actividades de información a los proyectos de cooperación, con la adopción por la Comisión del Manual de Visibilidad de los proyectos financiados por la CE.

Previamente, ocupó diversos cargos en la Comisión europea, entre ellos el de responsable de publicaciones en español (1982 - 1986), Jefe de prensa de la representación de la Comisión europea en España (1987 - 1994) y responsable de la acción de información sobre el mercado único "Citizens First" (1996 - 1997). Ha participado en numerosos encuentros y seminarios sobre información y comunicación en la CE en diversas universidades españolas y europeas. Previamente, había dirigido la revista especializada en relaciones internacionales "Mundo Diplomático". En la actualidad es vicepresidente de CEFICALE y profesor en el Centro de Estudios de Posgrado para la Administración de Empresas (CEPADE) de la Universidad Politécnica de Madrid (España).



PRESENTACIÓN

El año 2007 marca una inflexión en las relaciones de cooperación entre la Unión Europea y América Latina. Acaba de producirse la última ampliación de la UE, que eleva a veintisiete el número de Estados miembros, se inicia un nuevo periodo financiero plurianual (2007 – 2013) y, sobre todo, entra en vigor este año el nuevo conjunto de bases legales que rigen las relaciones de la UE con el resto del mundo, incluida América Latina. El nuevo Instrumento de Cooperación al Desarrollo es la base jurídica principal, aunque no la única, que gobernará las relaciones de la UE con los países latinoamericanos a partir de 2007, siempre a partir de la declaración institucional “Consenso europeo sobre la política de desarrollo” de 2005.

Los cambios y novedades descritos en el párrafo anterior, justifican la nueva edición (tercera) de esta publicación, cuyas ediciones anteriores se encuentran ya agotadas. Pero, además, y en parte por todo ello, 2007 es un buen momento para hacer balance de los logros y realidades de los llamados **Programas regionales**, una auténtica historia de éxito dentro de la cooperación entre

las dos regiones. Desde 1993 en que se lanzó el primero de ellos, AL-Invest, estos programas han cubierto varios sectores de cooperación con una flexibilidad ejemplar y una eficacia notable. Algunos de ellos nacieron como fruto del diálogo euro-latinoamericano al más alto nivel, es decir las cumbres bianuales Unión Europea – América Latina – Caribe. Los últimos ejemplos serían el programa EUROSociAL, acordado en la cumbre de Guadalajara en mayo de 2004 y el más reciente de todos EUROsoLAR, que responde a la discusión sobre problemas energéticos y medioambientales lanzada en la Cumbre de Viena en mayo de 2006.

Esta tercera edición recoge, pues, los elementos arriba mencionados, con el mismo estilo sencillo y fácilmente comprensible que sus antecesoras. Ofrece, como su propio nombre indica, una guía que permite al estudiante, al académico y al profesional del desarrollo en cualquiera de sus formas adentrarse en el mundo de la cooperación entre Europa y América Latina, comprender sus razones y su funcionamiento y, posteriormente, profundizar en los casos concretos gracias a las exhaustivas referencias bibliográficas en formato electrónico que conducen a los documentos básicos para cada caso. Simplemente por esta última razón merecería esta guía haber sido publicada. El éxito de las primeras dos ediciones justifica la necesidad de esta reedición, corregida y puesta al día.

Fernando Cardesa
 Director para América Latina
 Oficina de Cooperación EuropeAid
 Comisión Europea

ÍNDICE

01 P.7

**La Unión Europea :
breve apunte histórico.
Las instituciones de la unión**

02 P.15

**Una política común :
La cooperación al desarrollo
o asistencia exterior,
su alcance e importancia.**

03 P.21

**Las prioridades
de la asistencia comunitaria**

04 P.27

**Los programas
de asistencia exterior**

05 P.35

**La toma de decisiones en la UE :
La reforma de la asistencia
exterior de 2000**

06 P.41

**La situación actual de la
cooperación entre la UE
y América Latina**

07 P.53

**Los programas regionales
en América Latina**

08 P.65

**La gestión de la cooperación.
Los diferentes enfoques**

09 P.71

El ciclo del proyecto

10 P.77

**Las fases del ciclo
de proyecto : I**

11 P.81

**Las fases del ciclo
del proyecto : II**

12 P.85

**Los resultados de la cooperación
UE – América Latina :
Perspectivas de futuro**

A P.87

**Anexos :
Los documentos
de la cooperación.
Glosario**

INTRODUCCIÓN

La presente publicación es una reedición corregida y puesta al día en Marzo de 2007 de la **Guía** original, editada en mayo de 2005 y reeditada en febrero de 2006. Los criterios de redacción no han variado pero se han recogido todas las importantísimas novedades producidas en estos últimos meses. La declaración Interinstitucional “Consenso europeo para la política de desarrollo” de 2005, las nuevas perspectivas financieras 2007 – 2013 y sus repercusiones en la cooperación de la UE con Latinoamérica y, muy especialmente, la nueva base jurídica desarrollada en los nuevos programas horizontales y, sobre todo, en el nuevo **Instrumento de Cooperación al Desarrollo** de 2007 que sustituye al ya famoso reglamento PVD/ALA. También se han actualizado todos los documentos de referencia y sus direcciones en Internet, correspondientes al nuevo dominio electrónico de las instituciones comunitarias.

Como en su primera edición, esta publicación empieza mostrando la configuración institucional vigente en la Unión europea de 27 miembros y su evolución histórica. Su primer capítulo presenta de una forma clara y concisa las diversas instituciones de la Unión y los mecanismos interinstitucionales que permiten su funcionamiento así como un relato de la evolución de sus más de cincuenta años de historia. Se ha dado particular importancia al campo de la cooperación al desarrollo y las relaciones exteriores.

A continuación se explican las bases jurídicas y presupuestarias que permiten a la UE ser el primer contribuyente del planeta en el campo de la cooperación y se

enumeran los campos prioritarios de esta actuación. Su articulación programática en las diferentes regiones del mundo y el proceso de toma de decisiones en la institución gestora de esta ayuda, la Comisión europea, ocupan los dos capítulos siguientes con una particular atención a la reforma de la asistencia exterior, lanzada por dicha institución en 2001 y sus resultados hasta ahora.

La descripción de la cooperación entre la UE y América Latina constituye uno de los ejes fundamentales de esta guía. La situación con respecto a cada una de las tres grandes regiones en las que el continente camina hacia la integración, sumada a una breve descripción del estado de relaciones políticas, comerciales y de cooperación entre la UE y cada una de ellas permitirá al lector encuadrar debidamente cualquier actividad bilateral, tanto en los terrenos más clásicos de la lucha contra la pobreza como en otros sectores más innovadores como el desarrollo de las nuevas tecnologías. Se describen con detalle en esta edición los llamados **programas regionales** que vehiculan una buena parte de la cooperación europea en América Latina. Los objetivos, logros y perspectivas de cada uno de ellos encuentran amplio reflejo en esta edición.

El otro gran eje lo constituye una amplia introducción a los métodos de cooperación utilizados por los grandes donantes internacionales, la Unión Europea entre ellos. El apoyo presupuestario, el enfoque sectorial y, sobre todo, el ciclo completo del proyecto de cooperación, la variante más utilizada en América Latina, aparecen por primera vez en una publicación que no se dirige a funcionarios y gestores

de agencias internacionales. Cada fase de dicho ciclo es descrita de manera comprensible para quienes no hacen de ello el objeto central o único de su trabajo, junto con la metodología aplicada y la prioridad de los diferentes criterios en juego. Pensamos que estas páginas constituirán una importante aportación al conocimiento universitario de las técnicas de cooperación más utilizadas en el mundo, a su mejor comprensión y al impulso del interés académico por el mundo de la cooperación y a una mayor oferta de cursos sobre la materia, lamentablemente escasa en la actualidad.

Como anexos figuran una lista exhaustiva de todos los documentos (Acuerdos, convenios marco, informes estratégicos nacionales y regionales, etc.) que sirven de base a las relaciones entre la UE y cada país de América Latina y un glosario que permitirá al lector moverse con mayor comodidad entre los innumerables acrónimos utilizados en monografías y otras publicaciones de la propia UE y de otros actores en este campo, desde la OCDE hasta el Banco Mundial o las agencias de Naciones Unidas.

Los autores de esta guía han dado mucha importancia al acceso claro y directo a los documentos que se citan en sus páginas. En lugar de publicar una larga bibliografía de textos difíciles de encontrar, se ha preferido utilizar el formato electrónico que conduce directamente hasta el documento de referencia, sea éste un Tratado internacional, un documento de estrategia nacional o un convenio bilateral específico. En tiempos de Internet, éste es, sin duda, el mejor enfoque.

Aprovechamos la ocasión para mostrar nuestro más profundo **agradecimiento** a Fernando Cardesa, director para América Latina en la Oficina de Cooperación EuropeAid, quien comprendió la importancia de dar continuidad a la publicación de esta guía de cara a la sociedad civil y nos ha incitado a continuar nuestro trabajo en beneficio de la cooperación entre las dos regiones.

Expresamos nuestro más sincero agradecimiento a María Sánchez-Gil Cepeda. No podemos olvidar a Vittorio Tonutti, Mauro Mariani, María Esmeralda Almeida Teixeira y Carla Cazzaniga quienes nos han ayudado a comprender los meandros técnicos de la cooperación comunitaria para el periodo 2007 – 2013.

Queremos también rendir homenaje a las prestigiosas universidades europeas y latinoamericanas que han sabido comprender la importancia de tener una herramienta didáctica actualizada.

Queremos expresar nuestro reconocimiento al Consulado de Brasil en Le Havre. Su ayuda logística ha posibilitado la confección de esta guía.

Queremos aplaudir la acción de Benita Ferrero-Waldner, responsable de Relaciones Exteriores de la Comisión europea, quien despliega toda su energía para mejorar las relaciones entre Europa y América Latina. Y Peter Schwaiger, su jefe de gabinete, merece una mención especial.

Esta guía se ofrece también, de forma gratuita, en el sitio Web de CEFICALE, cuya dirección figura en la contraportada.

**Leda Rouquayrol Guillemette
y Santiago Herrero Villa**



01

LA UNIÓN EUROPEA : BREVE APUNTE HISTÓRICO. LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN

INTRODUCCIÓN

Lo que hoy conocemos como Unión Europea nació fundamentalmente como una gran apuesta de paz en una Europa que se esforzaba por olvidar las profundas huellas causadas por dos guerras mundiales. El 9 de mayo de 1950 Robert Schuman, ministro francés de asuntos exteriores, pronunció la hoy famosa *Declaración Schuman*, origen de un proceso de integración continental que continúa avanzando cualitativa y cuantitativamente.

La primera herramienta elegida para lanzar el proceso de integración fue la puesta en común de recursos y políticas en torno a las dos grandes materias primas estratégicas de la época. Nació así en 1951, con la firma del Tratado de París entrado en vigor en 1952, la CECA (Comunidad

Europea del Carbón y del Acero) que ya disponía ya de una *Alta Autoridad* transnacional, capacitada para la toma de decisiones en la materia, por encima de los gobiernos de los seis Estados fundadores. Creía Schuman que esta comunidad de las materias estratégicas evitaría una nueva guerra entre Francia y Alemania. Además de estos dos países, se unieron a la CECA Italia, Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo. En 1957, estos mismos países ampliaron sus horizontes de colaboración y firmaron el Tratado de Roma por el que se instituyó la Comunidad Económica Europea (CEE), diseñada con vistas a la formación de una unión aduanera entre los seis y a la definición de una serie de políticas comunes que serían decididas y gestionadas por las Instituciones de las que este tratado se

dotaba. Nació también, con los mismos fines y los mismos participantes, la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM).

En 1967 se produjo la llamada *fusión de los ejecutivos* por la que una única Comisión europea se convierte en la institución responsable de la ejecución de los tres tratados y se empieza a hablar de las Comunidades Europeas, nomenclatura que se mantendría hasta que con el Tratado de Maastricht, en 1992, se constituyó jurídicamente la Unión Europea. Entretanto los Seis se habían convertido en Doce con las adhesiones del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca en 1973, Grecia en 1981, Portugal y España en 1986.

La primera modificación importante de los tratados fundacionales se produjo en 1987 con la adopción del Acta Única Europea¹ que posibilitó la consecución, en 1992, del Mercado Único Europeo, un enorme esfuerzo que requirió la elaboración y aprobación de más de trescientas normas jurídicas destinadas a restablecer y posibilitar en la práctica las *cuatro libertades fundamentales de circulación* referentes a personas, capitales, mercancías y servicios por todo el territorio de la UE. Estas libertades básicas del Tratado de Roma habían quedado deterioradas como consecuencia de la proliferación de respuestas proteccionistas nacionales a la crisis de los años setenta, derivada del primer choque del petróleo en 1973.

En 1995, Austria, Finlandia y Suecia se adhirieron a la Unión Europea. En 1999, doce de los Quince dieron un paso más en la integración y acordaron la unión monetaria al sustituir sus

monedas nacionales por el Euro, la moneda común europea que entró en circulación física el 1 de enero de 2002. En 2007, Eslovenia se unió al euro. El 1 de mayo de 2004 se produjo la mayor ampliación de la UE con la entrada de Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Lituania, Letonia, Estonia, Malta y Chipre. El 1 de enero de 2007, Bulgaria y Rumania elevaron a 27 el número de Estados miembros. Croacia y Turquía mantienen sus aspiraciones para entrar en la UE.

Las demás repúblicas balcánicas surgidas de la desintegración de la antigua Yugoslavia también pueden convertirse en candidatos a medio plazo. El consejo Europeo de 15-16 diciembre 2005 tomó la decisión de conceder el status de candidato a la antigua República yugoslava de Macedonia (FYROM).

LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN

Se ha definido con frecuencia a la Unión europea como “un extraño animal jurídico” ya que, en su largo camino hacia la integración del viejo continente, se ha dotado de un sistema institucional que no tiene paralelo en ninguna otra organización internacional o supranacional.

Comisión, Consejo y Parlamento son las tres instituciones principales pero el papel y las competencias de cada una tienen poco que ver con el tradicional reparto de poderes de los estados democráticos y, en muchas ocasiones, las informaciones aparecidas en los medios de comunicación e incluso en publicaciones de ámbito universitario muestran un cierto grado de confusión sobre este asunto.

La **Comisión europea**² ejecuta las decisiones políticas de la UE, gestiona directamente parte del presupuesto comunitario, incluida la asistencia exterior, y retiene el derecho de iniciativa legislativa. Está formada actualmente por 27 miembros o “comisarios”, uno procedente de cada Estado miembro, que se comprometen a actuar con total independencia de su país de origen. Es la Comisión quien presenta todo tipo de propuestas al Consejo y al Parlamento. Es, al mismo tiempo, el Guardián de los Tratados y vigila el respeto de los Estados miembros a la vigente legislación comunitaria (Directivas y Reglamentos). En caso de incumplimiento por parte de éstos últimos, puede incluso imponerles fuertes sanciones económicas.

La Comisión es, pues, responsable de elaborar todas las propuestas de cooperación (fundamentalmente los reglamentos de base para cada región o tema específico) y de ejecutarlas, una vez aprobadas por el Consejo y el Parlamento. El Presidente de la Comisión es elegido cada cinco años por consenso entre los jefes de Estado y de gobierno de los 27 y es el responsable de la distribución de competencias entre los miembros de la Comisión, presentados por los Estados miembros.

La Comisión está organizada en direcciones generales, responsable cada una de ellas de un área concreta de actividad, sea la competencia, el medio ambiente o la pesca, de manera análoga a los ministerios de cualquier Estado.

El **Consejo de ministros**³ es el verdadero órgano legislativo de la

Unión europea. Se reúne sobre bases sectoriales (Agricultura, Economía y Finanzas, Relaciones Exteriores, entre otros) y cada uno de los Estados miembros es representado por su ministro del ramo. Discute y adopta (o rechaza) las propuestas de la Comisión por mayoría cualificada en casi todos los campos y por unanimidad en algunos particularmente sensibles como, por ejemplo, los asuntos fiscales o las relaciones internacionales, incluida la relativamente reciente Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) instaurada por el Tratado de Ámsterdam.

Cada uno de los Estados miembros dispone de un número de votos asignados en función de su población, con una ponderación para los más pequeños. Desde enero de 2007, el reparto de votos es como sigue :

Alemania, Francia, Italia y Reino Unido : 29 votos
España y Polonia : 27 votos
Rumania : 14 votos
Países Bajos : 13 votos
Bélgica, República Checa, Grecia, Hungria y Portugal : 12 votos
Austria, Bulgaria y Suecia : 10 votos
Dinamarca, Irlanda, Lituania, Eslovaquia y Finlandia : 7 votos
Chipre, Estonia, Letonia, Luxemburgo y Eslovenia : 4 votos
Malta : 3 votos
TOTAL DE VOTOS : 345

² <http://ec.europa.eu>

³ <http://ue.europa.eu>

Este reparto, establecido en el Tratado de Niza, significa que la mayoría cualificada para que el Consejo adopte una decisión es de 255 votos (el 73,9% del total) que deben representar a una mayoría de Estados miembros (lo que refuerza las posibilidades de los estados pequeños) y suponer, al menos, el 62 % de la población total de la UE. Este triple criterio ha sido objeto de ataques desde el momento mismo de su adopción en Niza y queda mucho más simplificado en el tratado constitucional (doble mayoría de Estados miembros y población) que actualmente atraviesa una problemática fase de congelación en el proceso de ratificación.

El día a día del Consejo se compone de diversas reuniones sectoriales de los representantes de los Estados miembros en el llamado **Coreper** (Comité de Representantes Permanentes) que, en el sector de la cooperación, controla la ejecución del presupuesto por parte de la Comisión. También son representantes de los Estados miembros quienes componen los diversos comités de gestión y seguimiento de todos los programas geográficos de asistencia exterior y aprueban las propuestas específicas de financiación de programas y proyectos individuales presentadas por la Comisión.

Desde 2003 no existe la reunión específica "Consejo de Desarrollo". En su lugar, los temas relativos a la cooperación y la asistencia exterior se discuten en el llamado GAERC (Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores) aunque la agenda de estas reuniones suele reservar un lugar

importante a la política de desarrollo en los meses de Abril (Plan de acción) y Noviembre (Informe anual). En cuanto al Coreper, sí se mantienen las reuniones del grupo de trabajo de desarrollo que discute frecuentemente con la Comisión.

Particular mención merece el **Consejo Europeo**⁴ que reúne cuatro veces por año a los jefes de Estado y de gobierno de los Estados miembros y que establece las grandes directrices políticas y las prioridades de actuación para Comisión y Consejo. Es importante evitar la confusión entre el Consejo Europeo y el Consejo de Europa, una organización que no pertenece a las Instituciones de la Unión Europea, trabaja fundamentalmente en el campo de los derechos humanos y comprende países que no son miembros de la UE, incluyendo Rusia y Turquía por ejemplo.

El **Parlamento europeo** (PE)⁵, elegido por sufragio universal directo cada cinco años desde 1979, ha ido aumentando sus poderes reales con los sucesivos tratados. Se compone actualmente de 785 eurodiputados⁶ elegidos en cada uno de los 27 Estados miembros, reunidos en grupos políticos y no nacionales. Aún está lejos de las tradicionales funciones legislativas de los parlamentos nacionales ya que es el Consejo quién ejerce este poder. De cualquier manera, y a pesar de la larga lista de sectores en los que el llamado *procedimiento de codecisión* le otorga un papel colegislativo con el Consejo, el mayor poder del PE se encuentra en su capacidad final para aprobar o bloquear el presupuesto anual de la UE (en torno

⁴ <http://ue.europa.eu/showPage.asp?id=429&lang=es&mode=g>

⁵ <http://www.europarl.europa.eu>

⁶ <http://www.europarl.europa.eu/members/expert.do?language=ES>

a cien mil millones de euros) y hacer valer su opinión mediante enmiendas a las propuestas de la Comisión y las posiciones de los Estados miembros. Las decisiones relativas a la política de cooperación no están sometidas al procedimiento de codecisión del PE por lo que es el Consejo la institución que ostenta el auténtico poder de decisión y la Comisión la responsable de su ejecución, controlada a posteriori por los comités parlamentarios citados más abajo.

Desde la adopción del Tratado de Maastricht, el PE aprueba la composición de cada nueva Comisión y puede retirarle su confianza, provocando el nombramiento de un nuevo ejecutivo comunitario. Ejerce el PE, asimismo, el poder de control sobre la Comisión, mediante los diversos comités parlamentarios. En el campo de la asistencia exterior, son particularmente importantes los comités de Presupuestos (COBU), de Control Presupuestario (COCOBU), de Desarrollo y de Relaciones Exteriores. Los dos primeros complementan su papel con el **Tribunal de Cuentas**⁷ de la UE que otorga su visto bueno y emite críticas cada año a la ejecución del presupuesto comunitario, incluidas las partidas destinadas a la ayuda externa, durante el llamado “procedimiento de descarga”.

Por último, citemos aquí la capacidad del Parlamento europeo para enviar misiones a países terceros con el fin de recabar información sobre la situación política interna en caso de conflicto y su colaboración con la Comisión para la realización de las misiones de observación electoral.

El papel de las demás instituciones de la UE es relativamente modesto en el campo de la cooperación al desarrollo. El **Comité Económico y Social Europeo (CESE)**⁸ es un órgano representativo de las fuerzas sociales y económicas de los Estados miembros (patronales, sindicatos y otros representantes de la sociedad civil) que ha inspirado recientemente la creación de una institución homónima en Brasil. El **Comité de las Regiones de Europa (CdRE)**⁹ reúne representantes de las más de doscientas regiones que componen los Estados miembros. Ambos emiten dictámenes de diversa índole, siempre con carácter consultivo, que no son vinculantes para las instituciones principales.

El **Tribunal de Justicia**¹⁰ dirime las diferencias interinstitucionales y sienta jurisprudencia comunitaria en la interpretación de los Tratados y la aplicación del derecho derivado de éstos. Sus sentencias son de obligado cumplimiento en todo el territorio de la UE y son inapelables. Normalmente no tiene incidencia directa en las relaciones exteriores de la UE salvo si se produce una denuncia por parte de un actor europeo que considere que la legislación fundamental de la Unión, o sus propios derechos, han sido lesionados por la actuación de la Comisión o el Consejo.

El **Banco Central Europeo**¹¹ fue fundado en 1998 a fin de garantizar la gestión del Euro, la moneda única entonces adoptada por doce de los quince Estados miembros. Es responsable de la definición y ejecución

⁷ http://www.eca.europa.eu/index_es.htm

⁸ http://eesc.europa.eu/index_es.asp

⁹ <http://www.cor.europa.eu>

¹⁰ <http://www.curia.europa.eu>

¹¹ <http://www.ecb.int/home/html/index.en.html>

de la política monetaria de la llamada Eurozona (Los trece Estados miembros que adoptaron el euro) lo que significa una importante cesión de soberanía (tipo de interés por ejemplo) por parte de estos países.

Por último, merece la pena citar al **Banco Europeo de Inversiones (BEI)**¹² institución financiera de la UE que puede también actuar en el exterior de la Unión mediante préstamos o bonificaciones de interés. Su actividad, como la del Banco Mundial, es crediticia, es decir en ningún momento otorga subvenciones a fondo perdido como los diversos programas de asistencia gestionados por la Comisión. En algunos casos, sin embargo, su papel es muy importante especialmente de cara al desarrollo del sector privado de un país receptor de ayuda comunitaria. Entre 2000 y 2003, el BEI ha financiado proyectos por un importe de 1.104 millones de euros en América Latina.

AMPLIACIONES Y PROFUNDIZACIÓN

Durante estos últimos años, la UE no solo ha crecido en el número de sus miembros. También ha profundizado su integración mediante el Tratado de Maastricht (1992)¹³ el de Ámsterdam (1997)¹⁴, el de Niza (2001)¹⁵ y, más recientemente, por el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, aprobado por los 25 Estados miembros en Junio de 2004, firmado en Roma el 29 de octubre del mismo año y en fase de ratificación¹⁶ actualmente. Particular importancia en el caso

que nos ocupa reviste el Tratado de Maastricht, que entró, en vigor en 1993, que establece por primera vez una base legal específica para la política de desarrollo de la UE (Artículo 130.U a 130.Y) aunque las bases de referencia fundamentales estaban ya contenidas en el primer Tratado de Roma, firmado en 1957 (ver capítulo 2).

Los sucesivos tratados han configurado una serie de áreas para las que la UE se ha dotado de auténticas políticas comunes. Como ejemplos más conseguidos baste recordar aquí la Política Agrícola Común (PAC), surgida de la necesidad de asegurar el autoabastecimiento alimentario en tiempos difíciles y proporcionar unos ingresos estables a los agricultores europeos para evitar, consiguientemente, el abandono del campo.

Otros ejemplos serían la política de la competencia, que concede a la Comisión europea la capacidad de autorizar todo tipo de fusiones entre empresas a fin de evitar situaciones de monopolio u oligopolio lesivas para los consumidores, o la política comercial que confiere a la misma institución el poder para negociar y concluir acuerdos, en nombre de todos los Estados miembros, en la Organización Mundial de Comercio (OMC) o con países terceros u organizaciones regionales como Mercosur.

En cuanto a las relaciones exteriores, la Unión Europea se encuentra en un punto intermedio en el camino de hablar

¹² <http://www.eib.org>

¹³ http://europa.eu.int/eur-lex/es/treaties/dat/EU_consol.html

¹⁴ <http://europa.eu/scadplus/leg/es/s50000.htm>

¹⁵ http://ec.europa.eu/comm/nice_treaty/index_es.htm

¹⁶ http://europa.eu/roadtoconstitution/index_es.htm

con una sola voz ante los diversos foros internacionales. No olvidemos que la mayor cuota de poder real reside en las capitales de los Estados miembros que se expresan en el Consejo de ministros, como ya vimos. Si en los asuntos de comercio internacional la Comisión representa y habla en nombre de toda la UE, no puede decirse lo mismo de las relaciones internacionales *strictu sensu* donde existen discordancias en torno a algunos temas. No obstante, la Comisión negocia en nombre de la UE todo tipo de acuerdos internacionales, con contenidos no solamente comerciales, que deben ser después aprobados por el Consejo y ratificados por el Parlamento europeo.

Por lo que se refiere a la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria, el sistema de la Unión Europea presenta la coexistencia de dispositivos comunitarios, gestionados por la Comisión, junto a las agencias y organismos de los Estados miembros.

La Oficina de Ayuda Humanitaria de la UE (Aún conocida por su antiguo acrónimo ECHO¹⁷) es el primer donante del mundo en su sector. Sus contribuciones se complementan con las de las diferentes agencias humanitarias de los Estados miembros cada vez que una catástrofe natural asola un rincón del planeta (huracanes, terremotos, hambrunas, etc.). Algo similar sucede con la cooperación al desarrollo o la asistencia exterior de la Unión europea.

La Comisión cuenta con servicios que diseñan y definen la estrategia de cooperación con más de 140 países y territorios repartidos por todos

los continentes. Cuenta también con una Dirección General (Oficina de Cooperación EuropeAid) responsable de la gestión integral de la ayuda externa por un importe de más de 7.500 millones de euros al año, excluidas las ayudas previas a la adhesión que se otorgan a los países candidatos.

Es importante mencionar aquí la existencia de un centenar de delegaciones de la Comisión europea en casi todos los países con los que la UE coopera. Como se verá posteriormente, el papel de estas delegaciones es fundamental tanto en las relaciones bilaterales como en el desarrollo de la asistencia exterior de la UE. El nuevo Tratado Constitucional de la Unión Europea configura claramente la creación de un Servicio Exterior de la UE que utilizará esta amplia red. Las actuales delegaciones de la Comisión se convertirán, pasado un tiempo, en delegaciones de la Unión Europea.

¹⁷ http://ec.europa.eu/dgs/humanitarian_aid/index_es.htm



BREVE CRONOLOGÍA DE LA UNIÓN EUROPEA

9 de mayo de 1950 : Robert Schuman, ministro francés de Asuntos Exteriores propone la idea de una utilización común europea de materias esenciales. Es la llamada *Declaración Schuman*.

23 de julio de 1952 : Comienza su funcionamiento la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (Tratado de París, firmado el 18 de abril de 1951).

25 de marzo de 1957 : Se firma en Roma el Tratado CEE (Comunidad Económica Europea) que entra en vigor el 1 de enero de 1958. Al mismo tiempo se firma el Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM).

1968 : Fusión de los ejecutivos. La nueva Comisión Europea se convierte en la gestora y guardiana de los tres tratados.

1973 : Ampliación de las Comunidades Europeas a Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido.

1973 : Primer “choque petrolífero”.

1981 : Grecia entra en las Comunidades Europeas.

1986 : España y Portugal entran en las Comunidades Europeas.

1987 : Firma del Acta Única Europea que llevará al mercado Único Europeo en 1992.

1989 : Con la reunificación alemana, las Comunidades Europeas acogen a la antigua República Democrática de Alemania.

1992 : Firma del Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht) que refunde los tratados anteriores y dota a la UE de personalidad jurídica propia en el plano internacional. Entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

1995 : Adhesión de Austria, Suecia y Finlandia.

1997 : Firma del Tratado de Ámsterdam, que posibilita la Unión Económica y Monetaria (UEM). Entró en vigor el 1 de mayo de 1999.

1999 : Creación del euro, moneda única europea, paso decisivo hacia la UEM.

2001 : Se firma el Tratado de Niza que posibilita la ampliación al Este de la UE con la nueva distribución de votos en el Consejo y escaños en el Parlamento europeo. Entró en vigor el 1 de febrero de 2003.

2002 : El euro entra en circulación física en doce de los Estados miembros de la Unión Europea.

2004 : Ampliación de la Unión Europea a Chipre, Malta, Lituania, Letonia, Estonia, Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia y Eslovenia. Se conforma la Europa de los 25.

2004 : Se firma en Roma el Tratado por el que se establece una Constitución para la Unión Europea.

2005 : Durante la fase de ratificación del Tratado constitucional, se producen resultados negativos en los referenda de Francia y los Países Bajos. Estos resultados, crean incertidumbre sobre el futuro inmediato de la UE.

2007 : Bulgaria y Rumania acceden a la Unión Europea.



02

UNA POLÍTICA COMÚN : LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO O ASISTENCIA EXTERIOR. SU ALCANCE E IMPORTANCIA.

La ayuda al desarrollo se convirtió formalmente en política compartida en 1993, a raíz de la adopción del Tratado de la Unión Europea (Maastricht) ya citado. Los Estados miembros deben coordinar sus políticas de cooperación nacionales entre sí y con la Comisión europea, además de con las otras grandes agencias de desarrollo.

Los cuatro grandes objetivos de la Política Europea de Cooperación son :

- Estimular el desarrollo político, económico y social sostenible.
- Facilitar la integración de los países en desarrollo en la economía mundial.
- Reducir la pobreza en los países en desarrollo.
- Consolidar la Democracia, el Estado de Derecho, el respeto a los Derechos humanos y las libertades fundamentales.

Todos estos principios y orientaciones se han visto reforzados por el Consenso de Bruselas y la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda exterior¹⁸.

BASES LEGALES

Como cualquier organización dotada de personalidad jurídica, las instituciones de la UE necesitan bases legales para su actuación. En el caso de la asistencia exterior, existen dos tipos de bases legales, que mantienen la diferencia terminológica arriba desarrollada. Los países ACP tienen como base legal los llamados Acuerdos de Cotonou, concluidos en febrero de 2000 y en vigor desde 2003. Estos acuerdos han sustituido a sucesivas convenciones, desde la primera (Yaundé) hasta la Convención de Lomé, firmada en 1975

¹⁸ <http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/ParisDeclarationSpanish.pdf>

con la consiguiente creación del grupo ACP, hasta la cuarta y última revisión de la misma (Lomé IV, 1989) que contó, entre otras, con la adhesión de Haití y la República Dominicana a dicho grupo. Como se verá en el capítulo 4, los Acuerdos de Cotonou son un auténtico tratado internacional en el campo de la cooperación, que liga a los veintisiete Estados miembros de la UE con 77 países de las tres regiones. La Asamblea paritaria UE – ACP es el principal foro de discusión y debate político sobre la utilización de los fondos y el desarrollo de los Acuerdos de Cotonou. Su instrumento financiero, el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), no forma parte del presupuesto comunitario sino que se construye a base de contribuciones de cada Estado miembro y se gestiona mediante complejos mecanismos en los que están representados los países beneficiarios. Puede verse la situación y las aportaciones teóricas de cada uno de los 27 Estados miembros al FED, después de la ampliación, en :

http://ec.europa.eu/development/body/publications/docs/brochure_consequences_enlargement_en.pdf

Las bases legales que rigen la asistencia de la UE a todas las demás regiones del mundo son reglamentos del Consejo y el Parlamento europeo, establecidos a propuesta de la Comisión. En el capítulo 4 se detallan los reglamentos actualmente en vigor para cada una de las regiones. No tienen el status de acuerdos internacionales pero constituyen el entramado jurídico que rige las relaciones de cooperación entre la UE y los Estados receptores de la cooperación comunitaria. Cada reglamento

“geográfico” sienta las bases sobre las que se construyen los documentos estratégicos (ver capítulo 5) y los planes de actuación regionales y nacionales, documentos todos ellos que se elaboran en estrecha colaboración entre la Comisión europea y las autoridades nacionales del país receptor.

Existen además otras medidas legales que encuadran actividades de cooperación específicas de la UE, tales como los Derechos humanos, la igualdad de género o el medio ambiente. En total, la UE dispone actualmente de once bases legales que habilitan a la Comisión europea para ejecutar la asistencia exterior en representación de la UE.

Mención aparte merecen los llamados “planes de acción” o conjuntos de medidas adoptadas por las instituciones comunitarias como respuesta a situaciones de crisis o a conclusiones de grandes cumbres internacionales. En algunos casos, estos planes de acción pueden llegar a dar lugar incluso a bases legales específicas, dotadas de sus propias líneas de financiación, como fue el caso de la Conferencia de Pekín sobre mujeres y desarrollo que está en el origen de la línea “Acciones de género”. En el cuadro de la última página de este capítulo se enumeran las más importantes de estas reuniones de alto nivel que han ocasionado el lanzamiento de un plan de acción específico por parte de la UE.

PROCEDIMIENTOS DE FINANCIACIÓN

Acabamos de ver el marco legislativo. Pero éste serviría de bien poco si careciese de las adecuadas dotaciones financieras y de los procedimientos

correspondientes para comprometer y ejecutar el gasto. El presupuesto de la UE, a través de su título IV, dedica anualmente unos 7.500 millones de euros a la asistencia exterior. *Grosso modo*, la disponibilidad financiera anual – dentro del presupuesto – para todos los países terceros, excepción hecha de los candidatos a la adhesión, se sitúa en torno a los 4.000 millones de euros anuales a los que hay que añadir unos 3.500 millones del Fondo Europeo de Desarrollo para los países y territorios de África, el Caribe y el Pacífico.

Los mecanismos de gestión de estos fondos son similares a los de cualquier administración pública. En base a las previsiones establecidas en los documentos estratégicos regionales y nacionales se deciden las sumas que podrán comprometerse en cada ejercicio financiero (de enero a diciembre para los programas originados por un reglamento y de mayo a abril para el FED). Estas cantidades se integran en el presupuesto anual de la UE, dentro de la columna “créditos de compromiso”. La evolución de los compromisos anuales abiertos y en vigor en cada sector determina la segunda columna del presupuesto comunitario, la de los “créditos de pagos”, es decir las cantidades que podrán desembolsarse realmente en cada ejercicio.

UNIÓN EUROPEA Y COMUNIDAD EUROPEA EN LA AYUDA AL DESARROLLO

Existe, en casi todos los campos de actividad, una cierta tendencia a confundir los conceptos de Unión Europea y Comunidad Europea. En

el caso presente, la confusión no es meramente un matiz terminológico o jurídico. Esta guía trata básicamente de la asistencia exterior de la Comunidad europea, responsabilidad de la Comisión, que gestiona unos siete mil quinientos millones de euros anuales por este concepto, incluido el FED. Cuando se habla de Unión Europea en el campo de la ayuda al desarrollo, nos referimos a esta aportación comunitaria unida a la suma de las contribuciones bilaterales de los Estados miembros, gestionadas por cada uno de ellos en función de criterios y mecanismos nacionales. Actualmente se trabaja en la identificación y puesta a punto de instrumentos precisos de coordinación, complementariedad y coherencia entre las acciones gestionadas por la Comisión (Comunitarias/CE) y las actividades financiadas directamente por las agencias nacionales de cooperación de los Estados miembros.

El apoyo presupuestario en su modalidad de enfoque sectorial, del que se hablará más adelante, es uno de los mecanismos que permitirán mejorar las sinergias de los diferentes donantes como el Banco Mundial o las diferentes agencias del sistema de Naciones Unidas, básicamente el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La desconcentración (véase capítulo 5) de la asistencia exterior de la CE, gestionada ahora desde las delegaciones de la Comisión supone un paso delante de indiscutible importancia en el camino hacia la coordinación de la ayuda al desarrollo de toda la comunidad internacional en aras de una mayor eficacia de la misma, que ha sido reconocido como tal por todos

los demás actores y por los países que la reciben.

En cuanto a la cooperación al desarrollo de los Estados miembros de la UE, su reparto es muy irregular, así como el porcentaje de su PIB dedicado a esta finalidad. A título informativo, deben visitarse las páginas web de las diferentes agencias de cooperación nacionales¹⁹, así como las de las diferentes organizaciones internacionales citadas en estas páginas, especialmente las dedicadas a la cumbre de 2005²⁰ de las Naciones Unidas en la que la ayuda al desarrollo era uno de los temas estelares de la agenda aunque los resultados no fuesen los pretendidos por la mayoría de los países en desarrollo allí presentes.

ALCANCE E IMPORTANCIA DE LA ASISTENCIA DE LA UE

En su conjunto, la Unión Europea (CE más Estados miembros) constituye el primer donante de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD – ODA) del planeta, con algo más de la mitad de los flujos de AOD mundiales. Si aislamos las cantidades bajo gestión comunitaria, encontraremos que la Comisión europea es responsable de casi la quinta parte de la AOD mundial.

En su publicación *EU Donor Atlas* (Mapping Official Development Assistance)²¹, aparecida a finales de 2006, de necesaria lectura y comprensión, la CE ofrece una serie de datos interesantes para comprender mejor los flujos de ayuda oficial al desarrollo incluidos los destinados a América Latina.

Repasando esta publicación, comprenderemos la importancia relativa de cada región en el conjunto internacional y, como veremos más adelante, la encrucijada en la que los países latinoamericanos se encuentran, dada su condición generalizada de “Middle Income Countries” o países de renta media, en comparación con los grupos de países más pobres del planeta.

Otros datos para asimilar la actividad comunitaria en el campo de la asistencia exterior y/o ayuda al desarrollo pueden encontrarse en los sucesivos informes anuales publicados por la Comisión europea desde 2001 hasta la fecha²².

¹⁹ Por ejemplo : España : www.aeci.es. Véanse las demás en la publicación “EU Donor Atlas”

²⁰ Por ejemplo, <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>

²¹ http://ec.europa.eu/development/body/publications/descript/pub7_29_en.cfm

²² http://ec.europa.eu/europeaid/reports/index_en.htm



PLANES DE ACCIÓN ADOPTADOS POR LA UE COMO CONSECUENCIA DE CONFERENCIAS INTERNACIONALES DE NACIONES UNIDAS DESDE 1992

RIO 1992 : Convenciones sobre el Cambio climático y la Biodiversidad.

VIENA 1993 : Promoción y protección de los Derechos Humanos.

EL CAIRO 1994 : Población y Desarrollo.

PEKÍN 1995 : Mujeres y Desarrollo.

COPENHAGUE 1995 : Desarrollo Social.

ROMA 1996 : Seguridad Alimentaria.

ESTAMBUL 1996 (Hábitat II) : Compromiso para alcanzar los objetivos del Programa Hábitat II de Naciones Unidas.

NUEVA YORK 1997 : Medio Ambiente – Cumbre de la Tierra + 5

NUEVA YORK 1999 : Población y Desarrollo, centrado en salud reproductiva y maternal, reducción del aborto y prevención del HIV/SIDA.

GINEBRA 2000 : Desarrollo Social + 5.

NUEVA YORK 2000 : Cumbre del Milenio. Declaración de Objetivos de Desarrollo del Milenio.

BRUSELAS 2001 : Tercera conferencia de Naciones Unidas sobre Países menos desarrollados²³ (LDCs). Iniciativa de la UE sobre la libertad de comercio, excepto armas, para los países menos desarrollados (Everything But Arms²⁴).

MONTERREY 2002 : Financiación para el Desarrollo. Compromiso de los Estados miembros de la UE de alcanzar el 0'33 % de su PIB destinado a la ayuda oficial al desarrollo (ODA) a fin de llegar al 0'39 % como media en 2006, en el camino hacia el 0'7 %²⁵.

JOHANNESBURGO 2002 : Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible. El acceso al agua potable, el saneamiento y los asentamientos humanos entran a formar parte de las prioridades absolutas de la política de desarrollo de las grandes organizaciones internacionales²⁶.

²³ <http://www.unctad.org/sp/docs/aconf191d13.sp.pdf>

²⁴ http://ec.europa.eu/trade/issues/global/gsp/eba4_sum.htm

²⁵ <http://www.un.org/spanish/conferences/ffd/>

²⁶ <http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/coverage/>





03

LAS PRIORIDADES DE LA ASISTENCIA COMUNITARIA

La historia de la cooperación al desarrollo de la CE se ha visto afectada, a lo largo de los años, por varios cambios de orientación y de filosofía de fondo, cambios que han respondido a múltiples razones. La Comisión y sus miembros responsables de las relaciones exteriores han ido intensificando a lo largo del tiempo la importancia atribuida a América Latina.

Las estrategias regionales pueden también verse modificadas por acuerdos tomados con ocasión de reuniones de alto nivel como, por ejemplo, la cumbre de Guadalajara en Mayo de 2004, que definió la cohesión social como una prioridad para el desarrollo sostenible de América Latina y lanzó el programa EURosociAL destinado a esta finalidad.

En la actualidad, toda la asistencia exterior de la CE gira en torno a la reducción de la pobreza en el mundo, declinada a través de los Objetivos de Desarrollo del Milenio²⁷. Con la finalidad de medir los progresos realizados en el camino hacia estos objetivos, la Comisión europea ha identificado – en estrecha colaboración con los Estados miembros y otras organizaciones internacionales como el Banco Mundial²⁸, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo²⁹ (PNUD) o el Comité de Asistencia al Desarrollo³⁰ (CAD) de la OCDE – un conjunto mínimo de 10 indicadores clave (ver cuadro adjunto), extraído de la lista de 48 indicadores de los Objetivos del Milenio.

La selección de estos indicadores se hizo teniendo muy particularmente en

²⁷ <http://www.un.org/millenniumgoals>

²⁸ <http://www.bancomundial.org/>

²⁹ <http://www.undp.org/spanish/>

³⁰ http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_33721_1_1_1_1_1,00.html

cuenta varios factores tales como su disponibilidad, su fiabilidad y la frecuencia con la que eran citados por los países receptores de ayuda en las evaluaciones y revisiones periódicas de sus documentos estratégicos de reducción de la pobreza³¹ (*Poverty Reduction Strategy Papers - PRSP*). La evolución de seis de los diez indicadores (3, 4, 5, 7, 8 y 9) se mide anualmente mientras que los otros cuatro se miden con una periodicidad mayor. Seis indicadores tienen relación directa con el bienestar de los niños y tres de ellos tienen una dimensión específica relacionada con el género. Además, se toman en cuenta la evolución del *PIB per capita* y el crecimiento bruto del país.

La ya citada **Declaración de París** de marzo de 2005 establece una serie de

indicadores específicos y metas de cara al año 2010 en torno a los siguientes temas :

Apropiación : número de países con estrategias de desarrollo operativas.

Alineación : fiabilidad de los sistemas nacionales, alineamiento de los flujos de ayuda con las prioridades del país, refuerzo de capacidades de gestión con apoyo de programas coordinados, utilización de los sistemas nacionales de aprovisionamiento y gestión de finanzas públicas, refuerzo de capacidad evitando estructuras paralelas, porcentaje de desembolsos liberados con arreglo a lo previsto y porcentaje de la ayuda desligada.

Armonización : uso de disposiciones, procedimientos y metodología de análisis comunes.

Gestión orientada a resultados : número de países con marcos sólidos de evaluación transparentes y supervisables.

INDICADORES CLAVE DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

- 1 : Proporción de la población con ingresos menores de 1 USD por día.
- 2 : Malnutrición infantil hasta los 5 años.
- 3 : Ratio neta de escolarización en la enseñanza primaria.
- 4 : Porcentaje de niños que terminan la educación primaria.
- 5 : Porcentaje de niñas / niños en educación primaria, secundaria y superior.
- 6 : Tasa de mortalidad por debajo de los 5 años.
- 7 : Proporción de niños de 1 año inmunizados contra el sarampión.
- 8 : Proporción de niños atendidos por personal sanitario cualificado.
- 9 : Prevalencia del virus VIH entre la población entre los 15 y los 24 años y las mujeres embarazadas.
- 10 : Proporción de la población con acceso sostenible al agua potable.

Mutua responsabilidad : número de países que evalúan los resultados de la ayuda siguiendo los compromisos de eficacia de la ayuda, incluidos los de la Declaración de París.

Con el propósito de maximizar el impacto de sus acciones en el contexto del desarrollo global, la Comunidad decidió en noviembre de 2000 centrar su asistencia exterior en seis áreas en las que sus acciones tendrían un valor añadido particularmente importante. Estas prioridades eran :

- A) la relación entre comercio y desarrollo,
- B) la Integración y cooperación regional,
- C) el apoyo a políticas macroeconómicas y el acceso igualitario a los servicios sociales (Salud y Educación),
- D) el transporte,
- E) la seguridad alimentaria y desarrollo rural sostenible y, finalmente,
- F) la construcción institucional (Gobernanza, consolidación de la capacidad institucional y Estado de derecho)

En 2006, las tres principales instituciones de la UE y los representantes de los Estados miembros produjeron una declaración conjunta en la que, bajo el nombre **“El Consenso europeo”**³² sentaban las bases para una renovada política de cooperación al desarrollo y establecían la que iba a ser la nueva arquitectura legal, a partir de 2007. En este documento se renueva la lista de prioridades enumeradas anteriormente. Algunas de ellas simplemente se amplían o matizan. Otras son totalmente nuevas :

Comercio e integración regional

En noviembre de 2002 el Consejo de Ministros adoptó sus conclusiones sobre la Comunicación³³ sobre Comercio y Desarrollo preparada por la Comisión, lo que dio lugar a una serie de iniciativas de la CE. El objetivo clave de la Comisión es garantizar que los países en desarrollo, y en especial los más vulnerables, obtengan beneficios importantes de su participación en el sistema mundial de comercio. En consecuencia, la Comisión ha estado trabajando para mejorar la coherencia entre las nuevas reglas comerciales de la OMC³⁴ y los objetivos de la política de desarrollo³⁵. En la actualidad las Evaluaciones del Impacto sobre la Sostenibilidad se utilizan regularmente para evaluar las posibles repercusiones económicas, sociales y ambientales de los acuerdos comerciales a escala bilateral o regional.

Prácticamente todos los países de América Latina participan en proyectos diseñados para mejorar sus capacidades comerciales en vista del proceso de liberalización mundial en curso y la llamada “Ronda Doha” de la OMC. La Asistencia Técnica Relacionada con el Comercio (TRTA) es una actividad en aumento favorecida por todas las grandes organizaciones (UE, OCDE, OMC, etc.) Por otra parte, el desarrollo de la productividad y la competitividad de los sectores productivos es un objetivo recurrente de la financiación comunitaria. En 2004, Argentina, Paraguay, Uruguay, Ecuador y El Salvador vieron adoptados programas

³² http://ec.europa.eu/development/body/publications/docs/consensus_en_total.pdf

³³ Propuesta política de la Comisión a los Estados miembros de la UE y al Parlamento Europeo.

³⁴ http://www.wto.org/spanish/tratop_s/devel_s/devel_s.htm

³⁵ Ver también otras páginas web especializadas en comercio exterior e integración :

UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) en : <http://www.unctad.org/Templates/StartPage.asp?intltemID=2068>

COMUNIDAD ANDINA : <http://www.comunidadandina.org/comercio.htm>

ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS (ALCA) : http://www.ftaa-alca.org/alca_s.asp

ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) Normativa de Comercio Exterior : <http://www.aladi.org/NSFALADI/SITIO.NSF/INICIO>

con este objetivo. En las páginas web de las respectivas delegaciones de la Comisión pueden encontrarse detalles al respecto³⁶.

En cuanto a la integración regional de los países en desarrollo, la UE la considera como un paso importante hacia su integración en la economía mundial. Por lo tanto, la integración regional es un elemento fundamental del apoyo de la UE al Mercosur, al Mercado Común Centroamericano y a la Comunidad Andina. En la actualidad se están ejecutando a buen ritmo varios programas destinados a mejorar la capacidad de las aduanas y su adaptación a las nuevas normas internacionales. En América central se trabaja en el establecimiento de un marco aduanero y un sistema estadístico común (Sistema de Integración de América Central) que se complementa con otro proyecto (PAIRCA – Programa de Apoyo a la Integración Regional de América Central), destinado a ayudar a las instituciones implicadas y a desarrollar el papel de la sociedad civil de esos países en la marcha hacia la integración.

Medio ambiente y gestión sostenible de recursos naturales

La CE apoyará todos los esfuerzos de los países receptores de la ayuda para incluir consideraciones medioambientales en su desarrollo así como para mejorar su capacidad de cumplimiento de los acuerdos medioambientales internacionales. La gestión sostenible y la conservación de los recursos naturales constituyen una nueva prioridad para la CE que apoyará estrategias nacionales en este sentido, especialmente aquellas que se enmarquen en las Convenciones de las Naciones Unidas como la de la Biodiversidad Biológica y la

de Combate a la Desertificación. La lucha contra el cambio climático también se convierte en uno de los conceptos básicos de la cooperación de la CE en materia medioambiental.

Desarrollo Humano

El Consenso europeo para el desarrollo amplía, dentro de este epígrafe, la prioridad anteriormente definida como acceso a servicios sociales (Salud y Educación) y pasa a incluir también la cultura y la igualdad de género como elementos para mejorar la vida de las personas en los países en desarrollo. En este sentido, el principio de la ayuda presupuestaria directa para ayudar a los países a aplicar sus estrategias de reducción de la pobreza se aplica con bastante éxito. La ayuda presupuestaria y la asistencia macroeconómica son dos métodos diferentes, esenciales ambos para reducir la pobreza, sostener el gasto público en los servicios vitales de salud y educación y poder medir sus resultados en la práctica.

El trabajo en el capítulo de **educación** de la política de desarrollo de la CE ha seguido la estrategia definida en la Comunicación de marzo de 2002 sobre *La contribución de la educación y la formación a la reducción de la pobreza en los países en desarrollo*³⁷. La Comisión ha desempeñado un activo papel en la planificación y el lanzamiento de la llamada Iniciativa Acelerada (“fast-track”) internacional *Educación para Todos*, cuya finalidad es acelerar el avance hacia la enseñanza primaria universal en los países en desarrollo. La formación profesional tiene una particular relevancia en la ejecución de esta prioridad en América Latina. Nicaragua fue el primer

³⁶ Para tener acceso a la lista de las delegaciones de la Comisión en Internet :

http://ec.europa.eu/external_relations/delegations/intro/web.htm

³⁷ http://ec.europa.eu/development/Policies/9Interventionareas/HumanDev/HumanDeveduc_en.cfm

país en el que se ha lanzado un apoyo sectorial para la educación³⁸.

En la estrategia de la Comisión Europea se ha atribuido una gran prioridad a los progresos realizados respecto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio relacionados con la **salud**³⁹, como la mortalidad infantil, la salud materna y las enfermedades contagiosas. La CE ha aportado hasta la fecha 460 millones de euros, más de la mitad de todos los recursos desembolsados, al Fondo mundial para la lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria, del que también se beneficia América Latina. Bolivia y Ecuador trabajan actualmente en programas sectoriales de Salud⁴⁰.

Cohesión Social y Empleo

Articulado como una nueva prioridad, la CE apoyará la lucha contra la exclusión social y la discriminación de cualquier clase. Promoverá el diálogo social, la protección de la igualdad de género y los derechos de las poblaciones indígenas. Particular atención ocuparán los derechos de la infancia, especialmente su protección contra cualquier tipo de abuso como el tráfico de personas y el uso de niños en conflictos armados.

Para poner en práctica estos principios la CE apoyará reformas sociales, fiscales y de la seguridad social, Considerando el empleo como un factor crucial para la cohesión social y el desarrollo, la CE hará ahora de la creación de empleo una de sus prioridades.

Infraestructuras, Comunicaciones y Transporte

El transporte es un servicio esencial para mejorar el acceso a la salud, la educación,

el agua y la seguridad alimentaria. La realización y modernización de infraestructuras de transporte (carreteras, puertos y aeropuertos) reviste menor importancia en América Latina que en otras regiones del mundo como África o la Europa del Este. Sin embargo, la mejora de la carretera Santa Cruz-Puerto Suárez, en Bolivia, es un ejemplo de proyecto en ejecución que ayudará no solo al país receptor sino a su integración con Brasil y a la interconexión entre la Comunidad Andina y Mercosur a través de esta importantísima vía.

Desarrollo rural sostenible, Ordenación del territorio, Agricultura y Seguridad Alimentaria

La agricultura y la ordenación del territorio se incorporan a la prioridad anteriormente consagrada a la seguridad alimentaria y el desarrollo rural, como consecuencia de la experiencia acumulada en años de trabajo. La pobreza en las áreas rurales sigue siendo la característica dominante de la incidencia y la profundidad de la pobreza en los países en desarrollo. En 2003 la Comisión presidió un Grupo Especial de Estados miembros de la UE para diseñar una nueva política de la tierra en apoyo de los países en desarrollo. En ella se definen los cimientos de unas políticas de la tierra sostenibles, participativas y favorables a los pobres así como la modernización de los regímenes de administración territorial basados en el reconocimiento de derechos existentes en las culturas y sociedades locales. Este último concepto ha sido particularmente importante en los últimos años en algunos países de América Latina, como Paraguay (Proyecto Prodechaco).

³⁸ ver en la página de la delegación: www.delnic.org.ni

³⁹ http://ec.europa.eu/development/Policies/9Interventionareas/HumanDev/HumanDevhealth_en.cfm

⁴⁰ ver en las páginas de la delegación : <http://www.delbol.ec.europa.eu> para Bolivia y : www.delcol.ec.europa.eu (Delegación en Colombia, responsable por el momento para Ecuador)

En cuanto a la seguridad alimentaria, la CE mantiene ayudas estructurales a varios países latinoamericanos (ver capítulo 4).

Gobernanza, Democracia, Derechos Humanos, y apoyo a las reformas económicas e institucionales

También en este caso la CE ha utilizado la experiencia para explicitar como prioritario un campo de actuación extendido al incluir las reformas económicas en este epígrafe que, hasta ahora, aparecía como meramente institucional y político. La comunidad internacional, incluida la Unión Europea, ha identificado la buena gobernanza y la promoción de la democracia como elementos críticos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Un número importante de estados latinoamericanos, desde Nicaragua o Guatemala a Perú o Paraguay, ha realizado programas de este tipo reforma institucional durante los últimos años con financiación y asistencia técnica comunitaria. El proceso de paz en Colombia continúa siendo, por otra parte, una de las tareas prioritarias para la Comisión en el continente. En 2004, Chile, Perú, Honduras y Guatemala han iniciado nuevos programas de reforma y modernización de las estructuras del Estado.

Agua y Energía

Una prioridad totalmente nueva en su enunciado, pero cuyo contenido venía siendo objeto de trabajo de la CE en todo el mundo desde hace décadas. El derecho de las personas al agua potable de calidad y a los adecuados servicios sanitarios se viene ejercitando en numerosos proyectos en casi todos los países de Latinoamérica desde hace tiempo. El derecho a disponer de fuentes de energía fiables y modernas, más respetuosas del medio ambiente,

se añade ahora a las prioridades de desarrollo de la UE.

Prevención de conflictos y Estados frágiles

Otra nueva prioridad a nivel de declaración política que, sin embargo, preocupaba a las instituciones de la UE desde hace tiempo. Un concepto que está evidentemente pensado para otras regiones pero que pudiera tener una cierta repercusión en alguna región de América Latina y solaparse con las reformas económicas e institucionales vistas más arriba.

Cooperación científica y tecnológica en apoyo del desarrollo

Aunque la investigación no sea una de las prioridades definidas por la CE el Sexto Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico (2002-2006) incluía ya un componente de investigación para el desarrollo enteramente basado en la cooperación con países en desarrollo que pueden asociarse a determinados programas de investigación de la CE. El Séptimo Programa Marco, actualmente en vigor, mantiene ese compromiso.

Estas prioridades se ven continuamente matizadas y puestas al día como resultado de las decisiones y los planes de acción presentados en conferencias internacionales, generalmente organizadas por Naciones Unidas, en las que la UE participa (véase el cuadro en el capítulo 2). La creación del Fondo global contra el SIDA⁴¹ o la Iniciativa global por el agua⁴² reciben el apoyo político y financiero de la UE. En éste último caso, existe un grupo de trabajo específico para el Caribe y se encuentra en desarrollo uno para América Latina.



04

LOS PROGRAMAS DE ASISTENCIA EXTERIOR

La Comunidad Europea ha mantenido, desde sus inicios, una activa política de cooperación al desarrollo. En un principio, esta cooperación se ciñó a las antiguas colonias de los seis Estados fundadores, concentradas todas ellas en África, el Caribe y el Pacífico (ACP). Así, tras sucesivas actualizaciones (Convención de Yaundé y las sucesivas cuatro Convenciones de Lomé), los países de estas regiones disfrutaron hoy de los llamados Acuerdos de Cotonou⁴³ que institucionalizan esta cooperación y establecen una serie de órganos de decisión, como la Asamblea paritaria CE-ACP. El instrumento de ejecución de la ayuda comunitaria a los países ACP es el Fondo Europeo de Desarrollo⁴⁴ (FED), gestionado por la Comisión europea a partir de contribuciones

extra-presupuestarias de los Estados miembros. El FED funciona de manera diferente al resto de los programas de asistencia exterior de la UE puesto que dispone de mecanismos y órganos que le son específicos y tiene carácter de Tratado internacional.

La entrada de España y Portugal en la CE trajo consigo el interés de estos dos países por ampliar el esquema de la cooperación comunitaria a América Latina. Las discusiones internas para establecer la base legal de esta cooperación culminaron con la adopción del reglamento PVD-ALA⁴⁵ (Países en Vías de Desarrollo de Asia y América Latina), el instrumento de referencia obligada para la ejecución de las acciones de la UE en esos dos continentes.

⁴³ http://ec.europa.eu/development/Geographical/CotonouIntro_en.cfm

⁴⁴ http://europa.eu.int/eur-lex/accessible/es/lif/reg/es_register_11702020.html#content

⁴⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992R0443:ES:HTML>

Dicho Reglamento ha sido reemplazado por el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD)⁴⁶. Al mismo tiempo, el refuerzo del “bloque mediterráneo” en la CE posibilitó, con la Conferencia de Barcelona, el lanzamiento de un programa de cooperación con los países del Sur del Mediterráneo y el Oriente Medio, culminado con la adopción del reglamento PVD-MED y el programa MEDA⁴⁷.

La caída del muro de Berlín y la subsecuente desaparición de los regímenes de economía de estado de la Europa Central y Oriental introdujo una nueva región en el panorama de la cooperación comunitaria. Pronto se desdobló entre, de una parte, las antiguas repúblicas de la URSS para las que se adoptaría el programa TACIS⁴⁸ (Asistencia Técnica para la Comunidad de Estados Independientes) y los países candidatos a la adhesión a la UE, beneficiarios del programa PHARE. Diez de estos candidatos se han convertido convirtieron el 1 de mayo de 2004 en miembros de pleno derecho de la UE. La cooperación continúa con los restantes candidatos⁴⁹, Croacia y Turquía (este último también beneficiario del programa MEDA.)

Finalmente, la situación en los Balcanes, después de las diversas guerras que se sucedieron en la antigua Yugoslavia, dio lugar al programa CARDS⁵⁰, el instrumento legal de la CE para estabilizar y ayudar al desarrollo económico y político de los países de esta región con vocación de convertirse algún día en Estados miembros de pleno derecho de la UE.

Hasta aquí una rápida visión de la evolución reglamentaria de la cooperación comunitaria en los últimos años. La UE (Comunidad y Estados miembros) aporta más de la mitad (en torno a 30.000 millones de euros en 2003) de toda la Ayuda Oficial al Desarrollo del planeta (AOD – ODA) y cubre prácticamente todos los estados y territorios en desarrollo de todos los continentes (más de 160), excepción hecha de aquellos que ignoran pertinazmente los derechos humanos o las más mínimas reglas de la democracia.

LA SITUACIÓN ACTUAL : INSTRUMENTOS GEOGRÁFICOS Y TEMÁTICOS

Entre 2006 y 2007, la situación descrita en los párrafos anteriores ha cambiado radicalmente desde el punto de vista reglamentario. La Unión Europea se ha dotado de un nuevo conjunto de Reglamentos, llamados “Instrumentos”. Son siete instrumentos de carácter geográfico o de ámbito global que componen, junto al FED, el arsenal legislativo de la UE para regular sus relaciones de cooperación con el resto del mundo. Dichos instrumentos son⁵¹ :

Cooperación con Países Industrializados y de renta alta⁵²

(Reglamento (CE) 1934/2006 del Consejo de 21 de diciembre de 2006)

Prevé la cooperación y el intercambio de programas con países industrializados como Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos, etc. Tiene una previsión financiera de 25 millones de euros anuales.

⁴⁶ http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/documents/legislation/legal_bases/development_cooperation_es.pdf

⁴⁷ http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/cr2698_00_es.pdf

⁴⁸ http://ec.europa.eu/europeaid/projects/tacis/publications/general/new_regulation_en.pdf

⁴⁹ http://ec.europa.eu/dgs/enlargement/index_es.htm

⁵⁰ http://ec.europa.eu/enlargement/key_documents/cards_reports_and_publications_en.htm

⁵¹ http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/legislation/legal_bases/index_en.htm

⁵² http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/documents/legislation/legal_bases/industrialised_es.pdf

Instrumento de Asistencia para la pre-adhesión -IPA⁵³

(Reglamento (CE) 1085/2006 del Consejo de 17 de julio de 2006)

El nuevo Instrumento de Preadhesión (IPA), entró en vigor el 1 de enero de 2007. Reagrupa todas las ayudas destinadas a países candidatos en un solo reglamento específico⁵⁴ y sustituye a los anteriores Phare, ISPA y SAPARD, al instrumento de preadhesión para Turquía y al instrumento financiero para los Balcanes Occidentales, CARDS. El IPA abarca a los países reconocidos como candidatos (actualmente, Croacia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Turquía) y a los reconocidos como candidatos potenciales (Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro y Serbia incluido Kosovo según lo dispuesto en la resolución 1244 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que dependerá del acuerdo final sobre el estatuto definitivo). Su previsión presupuestaria es de 1.600 millones de euros anuales entre 2007 y 2013.

Política Europea de Vecindad y Asociación - PEV⁵⁵

(Reglamento (CE) 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 2006)

Fue desarrollada en el contexto de la ampliación de 2004 con el objetivo de evitar la aparición de nuevas líneas divisorias entre la UE ampliada y los países vecinos y de consolidar la estabilidad, la seguridad y el bienestar para todos. De esta manera, también aborda los objetivos estratégicos establecidos en la Estrategia

Europea de Seguridad. La PEV incluye a los países inmediatos con fronteras terrestres o marítimas - Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Moldavia, Marruecos, la Autoridad Palestina, Siria, Túnez y Ucrania. Sustituye a los antiguos TACIS y MEDA. En 2004, se amplió en base a su solicitud para incluir también los países del Cáucaso del Sur con los que Bulgaria, Rumania o Turquía comparten fronteras marítimas o terrestres (Armenia, Azerbaiyán y Georgia). Aunque Rusia es también un vecino de la UE, las relaciones con ese país se desarrollan mediante una Asociación Estratégica que cubre cuatro "espacios comunes". La PEV está cubierta por el correspondiente reglamento⁵⁶ que prevé un presupuesto de 11.180 millones de euros para el periodo 2007 - 2013.

Instrumento para la promoción de la Democracia y los Derechos Humanos⁵⁷

(Reglamento (CE) 1889/2006 de Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de diciembre de 2006)

Sustituye a la Iniciativa Europea por la Democracia y los Derechos Humanos y, como el anterior reglamento, tiene cobertura universal⁵⁸, exceptuados los países considerados como industrializados. Cuenta con 1.100 millones de euros para el periodo financiero de referencia (2007 - 2013). Publica dos convocatorias de proyectos al año⁵⁹ y financia aquellos seleccionados en las mismas y algunos otros por propia iniciativa. El refuerzo y la modernización de las administraciones

⁵³ http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/documents/legislation/legal_bases/pre-accession_es.pdf

⁵⁴ http://ec.europa.eu/enlargement/financiar_assistance/ipa/index_en.htm

⁵⁵ http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/documents/legislation/legal_bases/enpi_es.pdf

⁵⁶ http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/oj_l310_es.pdf

⁵⁷ http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/documents/legislation/legal_bases/human_rights_es.pdf

⁵⁸ Documento 57

⁵⁹ http://ec.europa.eu/europeaid/projects/eidhr/eidhr_en.htm#eidhr2

de justicia, las misiones de observación a los procesos electorales, la ayuda a las víctimas de la tortura o la protección de los derechos de las minorías indígenas figuran entre los conceptos financiados en América Latina por esta acción de la Comisión europea.

Instrumento de Estabilidad - IE⁶⁰

(Reglamento (CE) 1717/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de noviembre de 2006)

Sustituye al anterior Mecanismo de Reacción Rápida y cubre todos los países del mundo menos aquellos considerados como "industrializados". Cuenta con una dotación de 2.060 millones de euros para el septenio y su ámbito de aplicación de desarrolla en la respuesta y preparación ante situaciones de crisis y desafíos globales y transnacionales.

Instrumento de Seguridad Nuclear - ISN⁶¹

(Reglamento (EURATOM) 300/2007 del Consejo de 19 de febrero de 2007)

Sustituye una parte del antiguo programa TACIS. Dispondrá de 525 millones de euros durante el periodo y cubrirá todos los países terceros no industrializados en el ámbito de la seguridad nuclear y la protección de radiación.

Instrumento de Cooperación al Desarrollo - ICD⁶²

(Reglamento (CE) 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006)

Sustituye a los anteriores reglamentos geográficos TACIS (en parte), África del Sur y ALA así como a más de diez reglamentos temáticos. Es por tanto,

el instrumento específico que cubre, entre 2007 y 2013, las actividades programables de cooperación de la UE con América Latina. Cuenta con una dotación presupuestaria de 16.897 millones de euros, de los que 2.690 se destinarán a América Latina. Cuba entra, por vez primera, en la lista de países potencialmente beneficiarios de la región (hasta ahora, Cuba figuraba como observador en los Acuerdos de Cotonou como país caribeño). El Instrumento de Cooperación al Desarrollo prevé la realización de acciones de desarrollo geográficas en torno a la definición de prioridades para cada una de las regiones que cubre y detalla, como hemos visto, la asignación presupuestaria para cada una de las regiones de aplicación (América Latina, Asia, Asia Central, Oriente Medio y África del Sur).

Dichas prioridades en el caso de América Latina son las siguientes :

Promoción de la cohesión social : a través de políticas fiscales y de bienestar social, el fomento de inversiones productivas para crear más y mejor empleo, las políticas contra la droga, la educación y la salud.

Apoyo a los procesos de integración regional, incluyendo la interconexión de redes de infraestructuras en coordinación con los apoyos del BEI y otras instituciones.

Apoyo al refuerzo de las instituciones públicas para la buena gobernanza y la protección de los Derechos Humanos. Se incluyen los derechos de los niños y de las poblaciones indígenas.

⁶⁰ http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/documents/legislation/legal_bases/stability_es.pdf

⁶¹ http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/documents/legislation/legal_bases/nuclear_es.pdf

⁶² http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/documents/legislation/legal_bases/development_cooperation_es.pdf

Apoyo a la creación de un área común de educación superior UE – América Latina.

Promoción del desarrollo sostenible con particular atención a la protección de los bosques y la biodiversidad.

El ICD incluye, además, una serie de “Programas temáticos” a los que destina un presupuesto global de 5.596 millones de euros, siempre para el mismo periodo financiero. Algunos de ellos sustituyen a las anteriores líneas de financiación temáticas : su cobertura financiera puede llegar a todas las regiones incluidas en el presente reglamento, con independencia de las asignaciones consideradas como geográficas :

Invertir en los ciudadanos : Programa de desarrollo social y humano con una dotación de 1.060 millones de euros.

Se enfocará fundamentalmente en :

- Lograr buenos servicios básicos de salud para todos.
- Lograr una educación básica de calidad.
- Promover la igualdad de género.
- Desarrollar la cultura y las industrias culturales.

De alguna manera sustituye a antiguas líneas presupuestarias como la dedicada a la Salud⁶³ con particular incidencia en la lucha contra el SIDA y las llamadas “enfermedades infecciosas ligadas al subdesarrollo” (malaria y tuberculosis). Gracias a esta financiación pueden existir algunas instituciones especializadas en el tratamiento de estas enfermedades en países de África, Asia y América Latina. También incluye la antigua línea Igualdad de Género⁶⁴, concepto de importancia

primordial en la preparación y el desarrollo de cualquier programa o proyecto tradicional. Cualquier proyecto “clásico” de cooperación al desarrollo social o local debe contemplar el impacto que su realización tendrá sobre la situación de las mujeres de la zona. En el caso de que, durante la fase de identificación del proyecto, se sospeche que este impacto pudiese ser negativo el proyecto no continuará su tramitación. Además, desde 2002 existía una dotación presupuestaria destinada a programas que promoviesen específicamente la igualdad de oportunidades de las mujeres. Entre 2000 y 2004 se llegó a los 770 millones de euros en programas cuyo objetivo principal, o entre los principales, era la igualdad de género.

Medio ambiente y gestión sostenible de recursos naturales⁶⁵ : La Unión europea utilizará en este concepto 804 millones de euros para el periodo. De alguna manera sustituye y mejora la anterior línea presupuestaria “Medio ambiente y bosques tropicales” para complementar determinadas acciones financiadas por las líneas “geográficas” tradicionales. Permite un mayor grado de coordinación interna y con otras

agencias de desarrollo nacionales o internacionales a la hora de enfrentar problemas medioambientales que, por su propia naturaleza, desbordan las fronteras de los países afectados. Pensemos, por ejemplo, en algunos proyectos en la Amazonia (Como el proyecto PPG7 en Brasil⁶⁶) o en los bosques indonesios. En ambos casos existen actores públicos (los gobiernos) y privados (las compañías que explotan los recursos de los bosques) a los

⁶³ http://ec.europa.eu/europeaid/projects/health/index_en.htm

⁶⁴ http://ec.europa.eu/europeaid/projects/gender/index_en.htm

⁶⁵ http://ec.europa.eu/europeaid/projects/forests/index_en.htm

⁶⁶ <http://ftp.mct.gov.br/prog/Default.htm>

que hay que implicar para que un proyecto conservacionista tenga alguna posibilidad de éxito.

Actores no estatales y autoridades locales⁶⁷

Con 1.639 millones de euros previstos, sustituye y completa la antigua línea de Co-financiación a ONGs⁶⁸ : Desde 1998 esta co-financiación se efectúa siempre mediante convocatoria formal de proyectos en las páginas Web de la propia Comisión. En estas convocatorias se establecen los criterios de aquellos proyectos que, cada año, podrán optar a la financiación comunitaria. Existen tres tipos de convocatorias anuales. Por un lado, se financian acciones de desarrollo en países terceros a ONGs de los Estados miembros de la UE. En segundo lugar, puede otorgarse financiación a ONGs y actores no estatales de los países en desarrollo y de países desarrollados para acciones de refuerzo y apoyo a la sociedad civil en aquellos países. Finalmente, las ONGs de los Estados miembros de la UE pueden recibir financiación para acciones encaminadas a fomentar el conocimiento de los temas relacionados con el desarrollo por parte de la sociedad europea y a la sensibilización de la misma.

Seguridad alimentaria⁶⁹ : En íntimo contacto con el Programa Alimentario Mundial (PAM) de Naciones Unidas y una serie de organizaciones no gubernamentales especializadas, permite garantizar el suministro estable de alimentos a poblaciones de 32 países en todo el

mundo⁷⁰, fomentando la producción y el asentamiento de redes de distribución locales. Cualquier nueva situación de catástrofe alimentaria permanente, una vez verificada por la Oficina de Ayuda Humanitaria, provocará la acción de la UE en el país afectado mientras dure la necesidad de ese país. Prevé un gasto de 1.709 millones de euros para los siete años de referencia.

Migración y Asilo⁷¹ : Recoge reglamentariamente y ordena una serie de actividades que la UE venía realizando sin una clara base reglamentaria. Prevé 384 millones de euros para el periodo 2007-2013.

Países Protocolo Azúcar : Sustituye a un anterior reglamento, tras la reforma de la Organización Común de mercados de este producto y beneficia a 18 países ACP para apoyarles en la reestructuración de su industria azucarera. Prevé 1.244 millones de euros para los siete años de referencia.

Finalmente, también se consideran instrumentos temáticos de la acción exterior de la UE la ayuda humanitaria⁷² y el apoyo macro financiero⁷³. Con respecto a la situación anterior a 2006, quedan sin cobertura legal ciertas líneas presupuestarias temáticas, cuyo contenido pasará a formar parte del paisaje de instrumentos descrito. Sin embargo, continuarán "activas" hasta terminar los proyectos aún en desarrollo. Las más importantes son las referidas a poblaciones desarraigadas y refugiados,

⁶⁷ http://ec.europa.eu/europeaid/projects/ong_cd/index_en.htm

⁶⁸ http://ec.europa.eu/europeaid/projects/ong_cd/index_en.htm

⁶⁹ http://ec.europa.eu/europeaid/projects/foodsec/index_en.htm

⁷⁰ De ellos forman parte Bolivia, Ecuador, Honduras y Nicaragua.

⁷¹ http://ec.europa.eu/comm/external_relations/migration/intro/index.htm

⁷² http://ec.europa.eu/dgs/humanitarian_aid/index_es.htm

⁷³ http://ec.europa.eu/europeaid/reports/budget_support_en.pdf

las acciones específicas de lucha contra la droga (que se ha incluido como prioridad en varias regiones del mundo, incluida América Latina) o *el enlace entre ayuda humanitaria, rehabilitación y desarrollo* y la *lucha contra las minas anti-persona*⁷⁴.

Los instrumentos descritos aquí muestran la evolución de la cobertura geográfica de la cooperación comunitaria hasta el momento presente. Los programas y reglamentos mencionados constituyen la base legal y el instrumento fundamental para su ejecución. Por lo general, cada reglamento prevé la utilización de líneas presupuestarias, que pueden desarrollarse en programas o proyectos de interés nacional (en uno solo de los países cubiertos por el reglamento de referencia) o regional (en toda la región de la que se trate (por ejemplo América Latina) o en una de las “sub-regiones” establecidas en cada caso - como el MERCOSUR, la Comunidad Andina (CAN), América Central (SICA-Sistema de integración Centroamericana).

Existen también programas específicos de ámbito regional y contenido específico (Desde AL-Invest hasta OBREAL en el caso de América Latina) financiados por estas líneas presupuestarias “geográficas” y nada impide la adopción de programas o proyectos que cubran zonas fronterizas entre dos o más países. La financiación de programas y proyectos a través de estas líneas presupuestarias se programa por periodos anuales.

La estrategia de la UE en este último campo se concretó en un plan de acción 2005 - 2007⁷⁵.

ASUNTOS TRANSVERSALES

La UE concede particular importancia al buen gobierno, el medio ambiente y la igualdad de género. Además de sus líneas presupuestarias específicas, estos temas tienen un tratamiento horizontal en el diseño de cualquier programa o proyecto de cooperación financiado por las líneas presupuestarias geográficas. Es decir, en la ficha de identificación de un proyecto (o en la definición de un programa) deben incluirse los datos y comentarios relativos al impacto de dicho proyecto sobre "buen gobierno", el medio ambiente y la igualdad de género y las expectativas de mejora que el proyecto puede originar en los tres campos. Cualquier posible repercusión negativa que pueda preverse originará de forma casi automática que el proyecto no sea aprobado.

En la actualidad, también los conceptos de prevención de conflictos y la gestión de crisis tienen una importancia creciente en la definición de aquellos proyectos en los que sean relevantes.

Por último, el bienestar de los niños constituye otro elemento horizontal en la definición de proyectos, íntimamente ligado a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a la situación de la mujer en el entorno de actuación.

⁷⁴ http://ec.europa.eu/europeaid/projects/mines/index_en.htm

⁷⁵ http://ec.europa.eu/europeaid/projects/mines/strategy_mip_2005_2007_en.pdf



DISTRIBUCIÓN PROGRAMÁTICA DE LA ASISTENCIA EXTERIOR DE LA UE

A) Instrumentos de la cooperación

- Países (77) de África, Caribe y Pacífico :
 - **Acuerdos de Cotonou. Fondo Europeo de Desarrollo (FED)**
- Países industrializados :
 - **Instrumento de Cooperación con países industrializados (ICI)**
- Países de América Latina, Asia, Asia Central, África del Sur :
 - **Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD)**
- Países candidatos o precandidatos :
 - **Instrumento Pre-adhesión (IPA)**
- Países de la cuenca Sur y Este del Mediterráneo, Europa del Este, Cáucaso, Oriente Medio :
 - **Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA)**
 - **Instrumento para la Promoción de la Democracia y los Derechos Humanos**
 - **Instrumento de Estabilidad**
 - **Instrumento de Seguridad Nuclear**

B) Además, los incluidos en el ICD

- Invertir en los Ciudadanos (Desarrollo Social y Humano)
- Medio ambiente y gestión sostenible de recursos
- Actores no estatales y autoridades locales
- Seguridad alimentaria
- Migración y Asilo
- Países Protocolo Azúcar



05

LA TOMA DE DECISIONES EN LA UNIÓN EUROPEA. LA REFORMA DE LA ASISTENCIA EXTERIOR DE 2000.

La cooperación es uno de los sectores que más cambios organizacionales ha sufrido en el seno de la Comisión europea durante los últimos años, si no el que más. La ampliación de regiones destinatarias de la asistencia exterior de la UE, descrita en el capítulo anterior, se ha correspondido generalmente con modificaciones en el organigrama de la Comisión. Cada vez que se adoptaba un nuevo reglamento geográfico de asistencia exterior se creaba un nuevo servicio responsable de su ejecución y toda la infraestructura técnica y de procedimientos necesaria, incluidas las bases de datos financieras.

La publicación de convocatorias para el suministro de bienes y servicios destinados a los programas y proyectos de cooperación no respondía a criterios homogéneos sino que era diferente para

cada una de las regiones a pesar de que, en todos los casos, era la Comisión europea la institución responsable de la gestión de los diferentes programas con los mismos objetivos generales y las mismas reglas de base.

La multiplicación de bases legales, líneas presupuestarias y procedimientos específicos restaba indudablemente eficacia a la asistencia comunitaria. La distribución interna de tareas en la Comisión tampoco contribuía a una optimización de la actividad. Cada Dirección General responsable de la asistencia a una región contaba con servicios “geográficos” y servicios “técnicos”. Con cierta frecuencia, éstos últimos recibían los proyectos identificados y formulados por los servicios geográficos bajo criterios fundamentalmente

políticos, sin que los diversos elementos técnicos hubiesen sido suficientemente valorados, incluyendo en ocasiones la propia sostenibilidad del proyecto una vez terminada la actuación comunitaria. Ello daba lugar a un alto porcentaje de proyectos financieramente comprometidos que, sin embargo, no entraban en fase de ejecución o lo hacían con significativo retraso.

La gestión integral de todo el ciclo en Bruselas era otro factor que contribuía a aumentar la imagen burocrática de la UE y los retrasos en la ejecución de los proyectos. No debemos olvidar que la escasez crónica de personal en los servicios especializados de la Comisión europea hacía que cada funcionario comunitario debiese gestionar más del doble de fondos que la media de todas las grandes organizaciones donantes del mundo.

LA REFORMA DE LA COMISIÓN

En 1998, la Comisión decidió atacar este problema y procedió a un primer paso significativo para la reforma de los servicios responsables del sector. Se creó el Servicio Común de Relaciones Exteriores (SCR), responsable de la gestión financiera de toda la asistencia exterior de la Comunidad. Además de asegurar la gestión corriente, el SCR acometió urgentemente la armonización y simplificación de procedimientos y la identificación de los llamados “compromisos durmientes” es decir, aquellos proyectos que, desde su identificación y la realización del compromiso financiero inicial, no hubiesen registrado movimientos en más de tres años. El inventario de compromisos durmientes (conocido por las siglas en francés “RAL” – resto a liquidar) alcanzó la pavorosa

cifra de 20.000 millones de euros, algunos de ellos comprometidos desde la mitad de la década de los ochenta. Hay que aclarar que aproximadamente un tercio de esta cantidad correspondía a proyectos que ya habían sido anulados por muy diversos motivos pero cuyo apunte contable no había sido convenientemente cancelado. En cuanto a la simplificación, se pasó, por ejemplo, de cerca de ochenta formularios diferentes para las licitaciones de bienes y servicios a solamente ocho (cuatro para los programas dentro del presupuesto y cuatro para el FED).

El 1 de enero de 2001 la Comisión dio un paso más en la reforma. Ejecutando la decisión de 16 de noviembre de 2000, se creó la Oficina de Cooperación EuropeAid⁷⁶, responsable de la gestión integral del ciclo de proyecto, incluida la identificación individual y la evaluación de resultados.

Las relaciones “políticas” bilaterales con los países terceros y la programación de la asistencia quedaron en manos de las dos Direcciones Generales “programáticas” anteriormente mencionadas, la de Desarrollo (DG DEV) para los países ACP y la de Relaciones Exteriores (DG RELEX), responsable para todas las demás regiones, excepción hecha de los países candidatos a la adhesión que quedaron bajo la responsabilidad integral de la nueva Dirección General para la Ampliación.

EuropeAid continúa profundizando en la armonización y simplificación de procedimientos y avanza en la definición de nuevas técnicas de cooperación, además de mantener contactos con los demás grandes donantes para asegurar

un enfoque común y la necesaria coordinación de los diferentes actores en los países receptores. Por otra parte, el refuerzo de medios humanos ha permitido “limpiar” sustancialmente la acumulación de compromisos durmientes y acelerar de forma gradual la gestión financiera de los programas y proyectos⁷⁷.

LA SITUACIÓN ACTUAL

Explicamos a continuación el proceso de toma de decisiones y las responsabilidades de los distintos actores que intervienen en el mismo. Como se ha visto, quedan en la Comisión dos Direcciones Generales “políticas” o “programáticas” y la Oficina de Cooperación EuropeAid, responsable de la ejecución de la ayuda al desarrollo en todo el mundo, excepción hecha de los países candidatos a futuras ampliaciones.

La Dirección General de Relaciones Exteriores (DG RELEX) es responsable de las relaciones políticas y la programación de la ayuda a las regiones del mundo en desarrollo con la excepción de los países de África, Caribe y Pacífico (ACP). En este último caso, es la Dirección General de Desarrollo (DG DEV) quien realiza estas mismas funciones. La DG RELEX y la DG DEV mantienen un sistema de funcionarios (“desk-officers” o “desks”) que siguen la evolución de cada uno de los países con los que la Comisión mantiene relaciones. Son estos “desk-officers” la piedra fundamental de estas relaciones, siempre en contacto con las administraciones de los países terceros y las delegaciones de la Comisión en todo el mundo. Gracias a su trabajo se realizan los

documentos que constituyen la base de la cooperación de la CE, siempre en estrecha cooperación con los demás servicios de la Comisión, especialmente aquellos que tienen alguna responsabilidad en la asistencia exterior (Comercio⁷⁸, Presupuesto⁷⁹, Ampliación⁸⁰, Ayuda Humanitaria⁸¹ y Economía y Finanzas⁸², además, de la Oficina EuropeAid) y los Estados miembros. Así se producen los llamados *Informes estratégicos nacionales o regionales* (“Country Strategy Paper – CSP” o “Regional Strategy Paper – RSP”) negociados siempre con los países terceros. En ellos se describe la situación política y económica del país de referencia, sus problemas y dificultades y los sectores y zonas geográficas prioritarios para el desarrollo de la asistencia de la CE. También hay información en estos documentos sobre la asistencia de otros actores, incluidos los Estados miembros y las demás grandes agencias e instituciones de cooperación del mundo, y sobre las estrategias de los mismos, con frecuentes indicaciones sobre las posibilidades reales de coordinación de las diferentes aportaciones financieras recibidas por el país de que se trate.

Finalmente, el CSP establece los sectores de intervención comunitaria y fija las cantidades globales que la CE invertirá en el país durante el periodo de validez del documento, actualmente 7 años (2007-2013). Nada impide una revisión del informe de estrategia antes del final de su validez siempre que existan circunstancias que lo aconsejen y que las dos partes (gobierno nacional y Comisión) estén de acuerdo en dicha revisión.

⁷⁷ http://ec.europa.eu/europeaid/general/pdf/assessment-reform-ext-assist-sec2005963_en.pdf

⁷⁸ http://europa.eu/pol/comm/index_es.htm

⁷⁹ http://europa.eu/pol/financ/index_es.htm

⁸⁰ http://europa.eu/pol/enlarg/index_es.htm

⁸¹ http://europa.eu/pol/hum/index_es.htm

⁸² http://europa.eu/pol/emu/index_es.htm

Los programas indicativos de los documentos de estrategia dan lugar a los programas de acción anuales (PAA). Estos programas contienen las fichas técnicas de acción para cada proyecto que recogen. Los nuevos documentos de estrategia para el periodo 2007-2013, prevén una revisión en el año 2010 y están disponibles a través de la página http://ec.europa.eu/europeaid/projects/amlat/cooperation_bilaterale.htm.

En el nuevo ciclo presupuestario y de programación (2007- 2013), el proceso de aprobación requiere además de la consulta e informe del Comité correspondiente (Comité ICD) al mismo tiempo que el ejercicio de escrutinio democrático por parte del Parlamento Europeo que dispone del plazo de un mes para pronunciarse sobre los programas de acción anual (PAA) que realiza la Comisión.

Durante las primeras fases del ciclo de proyecto (hasta la decisión de financiación, la decisión de apoyo presupuestario o de transferencia macroeconómica - ver capítulo 9) las consultas entre todos los servicios de la Comisión implicados son incesantes.

LAS TRES “CS”

Dentro del proceso de reforma se ha dado particular importancia a las llamadas “Tres Cs”, es decir **Coherencia**, **Coordinación** y **Complementariedad**, conceptos que asumen cada día mayor importancia en todo el ciclo de cooperación, sea cual sea el enfoque elegido. Las razones para ello son la búsqueda de una mayor eficacia de la intervención comunitaria (CE) y la creciente presión de los Estados miembros sobre la Comisión en busca

de mejores resultados globales de la cooperación europea en un país dado.

En efecto, se han dado casos en el pasado en los que la falta de comunicación entre proyectos gestionados por la Comisión y proyectos financiados por un estado miembro originaba actuaciones incluso contradictorias entre ellos, con la consiguiente merma en cuanto a los resultados finales y, también, en cuanto a la imagen general de la UE en el país destinatario de las ayudas.

La **Coherencia** debe entenderse como un concepto de aplicación básicamente interna, es decir, los resultados perseguidos por una acción de cooperación de la CE no deben entrar en contradicción con los objetivos establecidos en la política exterior comunitaria ni con otras políticas comunes. Además de la coordinación interna de los diferentes servicios de la Comisión, descrita anteriormente, cada propuesta política importante de la Comisión trae aparejada la realización de una Evaluación de Impacto, que comprende también las posibles repercusiones de esa propuesta en los países en desarrollo.

La **Complementariedad** implica un paso más allá de la coordinación. Entre los diferentes donantes a un mismo país o región. Supone un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles e implica una comunicación continua entre todos los actores. Evidentemente el papel del país receptor es clave en el desarrollo óptimo de este concepto que, para la Comisión y los Estados miembros, empieza desde el mismo momento de la redacción del Informe Estratégico nacional (CSP). En una declaración común, el Consejo aprobó en Noviembre de 2005 coordinar la acción gestionada por la Comisión con

las políticas de desarrollo de todos los Estados miembros. En una declaración común, el Consejo aprobó en Noviembre de 2005 coordinar la acción gestionada por la Comisión con las políticas de desarrollo de todos los Estados miembros.

En cuanto a la **Coordinación**, la Comisión ha dado un paso adelante en sus relaciones con las otras grandes agencias de desarrollo internacionales que, por diversos motivos, puedan estar mucho mejor equipadas en determinadas regiones o sectores. Citemos, por ejemplo el **Banco Mundial**⁸³ (programas de reconstrucción en Afganistán, Irak y Gaza, Fondo Global contra el SIDA y otros), **Naciones Unidas**⁸⁴ (misiones electorales conducidas por la ONU, Programa Mundial de Alimentación, Organización Mundial de la Salud y otras). En las páginas 130 y siguientes del anexo al Informe anual de la Comisión para 2004, ya citado⁸⁵, se explican estas intervenciones con un cierto detalle.

Otras instituciones cuya coordinación con la Comisión europea es significativa son el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD). En cuanto el Banco Interamericano de Desarrollo la situación es de avance paulatino si bien no ha llegado aún al grado de desarrollo de las instituciones citadas anteriormente. El ya mencionado Consenso Europeo sobre Política de Desarrollo actualiza y define la manera de llevar a cabo estas tres "Cs".

LA DESCONCENTRACIÓN

La piedra angular de la reforma es, sin embargo, la llamada **desconcentración**⁸⁶ por la que las delegaciones de la Comisión en países terceros han recibido la capacidad de gestión del ciclo completo del proyecto, acompañada, naturalmente, del necesario refuerzo en medios humanos y materiales y de un esfuerzo sostenido en formación. Más de mil quinientos nuevos puestos han sido creados en las delegaciones entre 2001 y 2004, mientras que el personal de la sede central de Bruselas ha disminuido sustancialmente. El número de días de formación por persona aumentó de siete a catorce entre 2001 y 2003. En cuanto a la carga de trabajo, la media ha pasado de 2,9 a 4,6 funcionarios por cada 10 millones de euros gestionados⁸⁷.

EuropeAid trabaja de una manera crecientemente descentralizada. La desconcentración ha convertido a las delegaciones en los auténticos motores de la ejecución de la asistencia exterior. La frase *"Todo aquello que pueda hacerse in situ no debe efectuarse en Bruselas"* es la guía de la acción comunitaria en estos momentos. El papel de la sede central evoluciona paulatinamente hacia el de un centro de asistencia y apoyo a las delegaciones y un intercambiador de experiencias que ayuden a la llamada *fertilización cruzada* y a la extensión de las *mejores prácticas*, de forma que lo aprendido en una región cualquiera pueda utilizarse cuando parezca conveniente en cualquier otra región del mundo.

⁸³ http://ec.europa.eu/europeaid/reports/europeaid_financial_contributions_worldbank_0905_en.pdf

⁸⁴ http://ec.europa.eu/europeaid/reports/final-statistiques-un-2004-vers9_en.pdf

⁸⁵ http://ec.europa.eu/europeaid/reports/comm-sur-ra2005-annex_en.pdf

⁸⁶ http://ec.europa.eu/europeaid/decentr/index_en.htm

⁸⁷ Véase EU Donor Atlas pags 81 y 82 : http://ec.europa.eu/development/body/tmp_docs/Donor_Atlas.pdf

Edición 2006 en : http://ec.europa.eu/development/body/publications/docs/eu_donor_atlas_2006.pdf

Este intercambio de información que se produce entre la sede central de Bruselas y las delegaciones es particularmente intenso durante las primeras fases del ciclo del proyecto, hasta la formulación. Al haber sido transferidas las responsabilidades de gestión a las delegaciones, aumenta de manera radical la importancia de las tomas de posición del país beneficiario que, gracias a esta desconcentración da un gran paso adelante hacia *la apropiación* del programa o proyecto y a su integración en los recursos nacionales, una vez terminada la ejecución y, por tanto, la financiación comunitaria.

La evolución de las páginas web de las diferentes delegaciones de la Comisión en cuanto a su contenido sobre cooperación es buena muestra de este avance. En la actualidad se concluye la desconcentración de las líneas presupuestarias correspondientes a los programas temáticos, una vez efectuada completamente para América Latina de los programas geográficos.

La desconcentración no habría sido posible sin la existencia de un sistema de gestión informática que permite el seguimiento cotidiano de la actividad fundamentalmente financiera pero con vocación de ampliar sus posibilidades de información a todos los ámbitos del proyecto, incluida la evaluación de impacto y resultados y la localización de todos los documentos producidos en torno al proyecto o programa.

Este sistema de gestión recibe el nombre de CRIS (*“Common Relex Information System”* o sistema común de información de Relaciones Exteriores) y ha unificado las múltiples bases de datos

de gestión financiera y otras, existentes antes de la reforma. Permítasenos citar aquí que, hasta 2001, cada uno de los programas regionales de la CE gestionaba la información administrativa y financiera de manera individual y aislada, con sistemas contables técnicamente incompatibles entre sí, lo que daba lugar a situaciones embarazosas para la Comisión, incapaz de extraer cifras generales sobre el conjunto de sus actividades de cooperación en el mundo.

CRIS permite que los responsables de la sede y la delegación trabajen sobre una misma página y que, de esta manera, cada uno de los actores intervinientes en el proceso administrativo y financiero de cualquier programa o proyecto tenga a su disposición toda la información actualizada en todo momento. Al mismo tiempo garantiza la transparencia de la gestión financiera y permite la atribución de responsabilidades, si las hubiera, en caso de problemas durante la ejecución de un proyecto.



06

LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA COOPERACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA

La Unión Europea comparte con América Latina numerosos valores sociales, políticos y culturales. El respeto a los Derechos humanos y los principios democráticos, el Estado de Derecho y el Imperio de la Ley, la economía de mercado, el reparto equitativo de los beneficios y cargas de la globalización y de las ventajas derivadas de las nuevas tecnologías. A pesar de la difícil historia reciente de algunos de los países de la región, la UE ha desarrollado y mantenido vínculos con América Latina desde los años sesenta. No será, sin embargo, hasta la adopción en 1992 del ya mencionado reglamento PVD/ALA, ya reemplazado por el ICD, cuando estas relaciones entre las dos regiones puedan institucionalizarse y profundizarse en el terreno de la cooperación política y

comercial⁸⁸ y de la ayuda al desarrollo⁸⁹. Este reglamento ha constituido la base sobre la que se ha construido, a lo largo de los últimos años, toda una serie de acuerdos específicos bilaterales y “birregionales” y que han permitido a la UE, por ejemplo, compartir su experiencia de integración regional con MERCOSUR o la Comunidad Andina. En el cuadro siguiente resumimos una cronología sucinta de las relaciones UE – América Latina.

Independientemente de la cooperación puntual entre la UE y cada país o grupo de países latinoamericanos, la política global se inscribe actualmente dentro de la llamada “Asociación estratégica birregional” de la UE con América Latina y los países del Caribe. Esta asociación se inició en 1999 con la

⁸⁸ http://ec.europa.eu/external_relations/la/index.htm

⁸⁹ http://ec.europa.eu/europeaid/projects/amlat/information_generale.htm

primera cumbre de jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Río de Janeiro⁹⁰ (Brasil) en 1999 y ha continuado con cumbres periódicas similares como la de Madrid⁹¹ (España) en 2002, la de Guadalajara⁹² (México) en 2004 y la de Viena⁹³ (Austria) en 2006. Entre los ejes declarados de esta asociación figuran la profundización del diálogo político y la cooperación económica, científica y cultural. También se consideran objetivos prioritarios de esta asociación la consolidación de los lazos comerciales y la inserción armoniosa de todas las partes en la economía global.

Si en Río, en 1999, se lanzó la mencionada Iniciativa de Asociación Estratégica, en Madrid en 2002 se pudieron reforzar los lazos políticos económicos y culturales mediante una declaración política firmada por los treinta y tres países de América Latina y el Caribe y los quince de la Unión Europea. Madrid sirvió también de ocasión para celebrar las negociaciones del Acuerdo de asociación entre Chile y la UE que instaure un diálogo político y de cooperación y, como novedad, contempla el establecimiento progresivo de una zona de libre comercio. También se pusieron en marcha dos programas “regionales” ALBAN y @LIS (ver capítulo siguiente) y se renovó el apoyo al llamado “Plan de acción de Panamá” (1999) de lucha contra la droga, basado en la responsabilidad compartida.

La cumbre de Guadalajara, como se ha dicho, impulsó la cooperación

estratégica en el terreno de la cohesión social cuyos indicadores para América Latina figuran entre los más bajos del planeta. En palabras de Chris Patten, miembro de la Comisión europea responsable de las relaciones exteriores en 2004, “la lucha contra la desigualdad y la construcción de sociedades más cohesionadas son las prioridades supremas no solo para América Latina sino también para la UE.” En 1999, un 15 % de los habitantes de la UE estaban cerca de vivir en la pobreza y más de la mitad de ellos (33 millones de personas en los quince Estados miembros) vivían con este riesgo de manera persistente⁹⁴. Sin embargo, los problemas de cohesión social son más agudos en América Latina. En una escala de 0 a 100, en la que 100 representa la desigualdad absoluta, América Latina se sitúa en 53,9, mucho más alta que la media mundial (38) e incluso más alta que África. Según estimaciones del Banco Mundial, el 10% más rico de la población de América Latina disfruta del 48 % de los ingresos totales, mientras el 10% más pobre solo recibe el 1,6%. Tal y como ha manifestado el Banco Interamericano de Desarrollo⁹⁵ (BID) si la riqueza generada en América Latina estuviese distribuida como en Asia, la pobreza en la región sería solamente un quinto de lo que es en realidad.

La importancia de estos datos no se refiere únicamente a los ámbitos humanitarios o de justicia social. La reducción de la población pobre a la mitad significará doblar el tamaño

⁹⁰ http://ec.europa.eu/external_relations/andean/doc/rio_sum06_99.htm

⁹¹ http://ec.europa.eu/world/lac/conc_fr/decli.htm

⁹² <http://ec.europa.eu/world/lac-guadal/index.htm>

⁹³ <http://ec.europa.eu/world/lac-vienna/>

⁹⁴ Ver el discurso de Chris Patten en http://ec.europa.eu/external_relations/news/patten/speech04_61.htm

⁹⁵ <http://www.iadb.org/index.cfm?language=spanish>

del mercado y aumentaría el grado de compromiso social de aquellos que están actualmente marginados por el sistema democrático. No puede esperarse un crecimiento sostenido en un entorno de fuerte desigualdad social. En Guadalajara se habló de medidas sociales y fiscales que contribuyan a “romper el curso de la historia” como apuntaba un estudio del Banco Mundial sobre la región, publicado en octubre de 2003⁹⁶.

La necesidad de profundizar en las medidas de democratización, el aprendizaje de los ciudadanos a reclamar sus derechos sin utilizar la violencia, la eficacia de las instituciones democráticas, la independencia del poder judicial y la transparencia de los procesos electorales son algunas de las áreas identificadas por la UE para que Guadalajara muestre un camino a recorrer en común por todos los países de América Latina y el Caribe con el apoyo y la ayuda de la UE. Son medidas que deben preceder al largamente esperado despegue económico de la región y el cumplimiento de las expectativas que la mayoría de los países de la región llevan demasiado tiempo decepcionando, a pesar de sus riquezas naturales y su innegable capital humano.

Guadalajara también manifestó de nuevo la voluntad común de fomentar un sistema internacional basado en los principios del multilateralismo, voluntad traducida en la práctica por las posiciones convergentes de ambas partes en torno al Protocolo de Kioto o el Tribunal Penal Internacional, por citar los dos ejemplos más importantes

de los últimos años. Se ha reforzado también el compromiso de la UE por apoyar la integración regional, incluido el establecimiento de Acuerdos de Asociación Económica (AAE) y por colaborar en el refuerzo institucional de los países de América Latina y el Caribe con vistas a la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). La Cumbre de Viena en mayo de 2006 ha reforzado la Asociación Estratégica entre las dos regiones y ha anunciado una mayor cooperación en el ámbito de la educación, especialmente entre universidades con el fortalecimiento político de un “espacio común de Educación Superior”. A la espera del Nuevo Instrumento de Cooperación, en esta última cumbre se crearon expectativas significativas en materia de cooperación y se renovaron las intenciones para conseguir avanzar en la liberalización del comercio, incluido el de materias energéticas. El nuevo programa regional EUROSolar es fruto de estas reflexiones.

La ampliación de 15 a 27 Estados miembros significa una oportunidad para los socios de la UE en América Latina. La UE ampliada cuenta con una población de casi 500 millones de personas y un PIB superior a los 9.200 millones de euros. Representa una quinta parte de todo el comercio mundial, casi la mitad de la inversión extranjera directa y un 30% de la recepción de inversiones extranjeras directas efectuadas en todo el mundo. Continuará siendo el primer donante mundial en ayuda humanitaria y de urgencia. Por último, la aplicación automática a 27 países de los actuales acuerdos de asociación firmados por la UE a 15 con los diferentes Estados

⁹⁶ http://www.iadb.org/res/index.cfm?language=Spanish&FUSEACTION=Publications%2EList&ID_SEC=1&PUB_TYPE_ID=NEW&PUB_TYPE_ID1=IDE&TYPE=pub%5Ftype

latinoamericanos, ampliará las posibilidades comerciales de éstos últimos que se beneficiarán de mayor y más fácil acceso a los mercados de los 12 nuevos miembros de la UE.

La evolución de las relaciones entre las dos regiones, descrita en los párrafos anteriores, se plasmó en un nuevo documento estratégico de la UE, aprobado por la Comisión en diciembre de 2005. Se trata de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento *“Estrategia para una asociación reforzada entre la Unión europea y América Latina”*⁹⁷ que se plantea como novedades más importantes :

- Un desarrollo del diálogo sobre la cohesión social y el medio ambiente.
- El reforzamiento de la asociación estratégica a través de una multiplicación de acuerdos de asociación y comerciales.
- La creación de un marco estable que permita el aumento de las inversiones europeas en Latinoamérica.
- La creación de un espacio común de enseñanza superior.

LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA – AMÉRICA LATINA HOY

Desde el punto de vista del comercio internacional, la Unión Europea es el segundo socio de América Latina y ha consolidado progresivamente sus relaciones económicas y comerciales hasta llegar a duplicar las cifras de 1990. La UE mantiene un déficit comercial con América Latina en productos agrícolas y energéticos, principales exportaciones latinoamericanas hacia Europa, mientras que registra un excedente comercial en

el resto de los sectores, fundamentalmente maquinaria, material de transporte y productos químicos. La UE ha sido tradicionalmente el primer inversor en la región.

Sin embargo, algunos datos actuales referidos al comercio entre algunos países de América Latina y la UE muestran el camino que queda por andar : los intercambios comerciales de la UE con Vietnam son mayores que con Venezuela. Mayores con Kazajstán que con Colombia, con Bangla-Desh que con Perú, con Mauricio que con Ecuador, con Aruba que con Bolivia. Estos datos no pueden sino mejorar. La lucha por la cohesión social en toda la región es un primer paso necesario para que estas comparaciones pasen a formar parte del pasado. América Latina también se beneficia de las remesas de sus emigrantes en Europa y otras zonas del mundo, aunque no en la medida que otras regiones que envían emigrantes al “primer mundo”. Los recientes informes editados por el Banco Mundial al respecto⁹⁸ son suficientemente elocuentes (según las últimas estimaciones, América Latina recibe poco más de un 20 % del flujo mundial de remesas). Por otra parte, el estancamiento de la llamada Ronda Doha por la liberalización del comercio mundial ha llevado a los países de la región a la firma de numerosos Acuerdos de Libre Cambio (TLC) con muchos países de todo el mundo.

En el campo de la cooperación, la UE destina, desde 1996, una media de unos 450 millones de euros al año (además

⁹⁷ http://ec.europa.eu/external_relations/la/doc/com05_636_es.pdf

⁹⁸ http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=6417937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000016406_20070122114501&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679

de las contribuciones bilaterales de los Estados miembros) para programas y proyectos en la región. En cuanto a la financiación otorgada por el Banco Europeo de Inversiones (BEI), la disponibilidad financiera para América Latina entre 2000 y 2007 está cifrada en 2.480 millones de euros para apoyar proyectos públicos y privados de infraestructura, industria, explotación minera y servicios con especial hincapié en la mejora o protección del medio ambiente.

En cuanto a las relaciones políticas, la UE ha intentado reforzar los lazos políticos, económicos y culturales entre América Latina y el Caribe, desde la Cumbre de Río en 1999, para desarrollar una *asociación estratégica* que pueda permitir una profundización de las relaciones entre ambas regiones a pesar de que sus relaciones con la UE estén encuadradas, como ya se ha visto, en distintas bases jurídicas y financieras comunitarias. Una asociación que mejorará la situación de los países de América Latina y del Caribe.

Como hemos visto, la cooperación de La UE con América Latina se rige por el nuevo Instrumento de Cooperación al Desarrollo. Estas relaciones se mantienen a tres niveles fundamentales :

- Los proyectos bilaterales con los países y con las subregiones. Cooperación directa con los gobiernos
- Los programas regionales con el conjunto de la región latinoamericana, directamente con la sociedad civil y en partenariatio (Instituciones UE-AL)
- Los programas temáticos de cobertura universal, de las que América Latina es una de las principales regiones beneficiarias.

Resumimos, a continuación, la situación de las relaciones entre la UE y las tres grandes regiones latinoamericanas :

MERCOSUR

El MERCOSUR⁹⁹ es un proceso dinámico de integración regional entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. En 2005, Venezuela anunció su intención de unirse a MERCOSUR y en la actualidad se encuentra en el curioso status de “Estado miembro en fase de adhesión”.

Es el cuarto grupo económico del mundo con un PIB total de 606.000 millones de euros y una población de 217 millones de habitantes. La UE respalda por entero el proyecto y los objetivos de integración de MERCOSUR y lo ha apoyado desde el principio, en 1991. En 1995 se firmó un acuerdo marco de cooperación interregional para “reforzar las relaciones existentes entre las partes y preparar las condiciones que permitan la creación de una asociación interregional.” En la Cumbre de Río ambas partes decidieron entablar negociaciones de asociación que abarcaran la liberalización del comercio de bienes y servicios, una forma más estrecha de cooperación y un mayor diálogo político. Es la primera vez en la historia que dos bloques comerciales han negociado este tipo de acuerdo que estuvo muy cerca de la firma en 2004, después de dieciséis rondas de negociaciones.

La UE es el principal socio comercial de MERCOSUR (Casi el 23 %) con 18.200 millones de euros de exportaciones comunitarias a los cuatro países de MERCOSUR y 24.100 millones de euros de exportaciones de MERCOSUR a la UE

⁹⁹ <http://www.mercosur.int/msweb/>

en 2002. La UE es también el principal inversor extranjero con 16.400 millones de euros en el mismo año¹⁰⁰. En enero de 2004, la UE y Brasil firmaron un acuerdo de cooperación científica y tecnológica.

En cuanto a la asistencia al desarrollo, la UE es el principal donante de ayuda a MERCOSUR. Entre 2000 y 2006 la financiación comunitaria para la cooperación regional y bilateral ascendió a casi 250 millones de euros, repartidos de la manera siguiente : 48 millones de euros para proyectos MERCOSUR, 65,7 millones para Argentina, 64 millones para Brasil, 51,7 millones para Paraguay y 18,6 millones para Uruguay. Además, como en los otros casos, de las acciones financiadas por los programas regionales que se estudiarán en el capítulo siguiente.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN)

La UE ha apoyado el proceso andino de integración regional desde el nacimiento de la CAN¹⁰¹ en 1969 con la firma del Acuerdo de Cartagena que estableció el llamado "Pacto Andino", posteriormente transformado en la Comunidad Andina gracias al Protocolo de Trujillo de 1996. Ese mismo año, la Declaración de Roma inició el diálogo político entre las dos partes y desde entonces se han celebrado reuniones presidenciales y ministeriales específicas. En 2003 se firmó un acuerdo de diálogo político y cooperación que permite la profundización de todo tipo de relaciones. Este acuerdo institucionalizará el diálogo político y extenderá su alcance para

incluir asuntos como la prevención de conflictos, la buena gobernanza, la inmigración, el blanqueo de dinero, la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo.

La lucha contra los estupefacientes es uno de los temas prioritarios en el diálogo político entre las dos regiones. Es la única región del mundo con la que la UE mantiene un diálogo especializado contra la producción y el tráfico de drogas. Este diálogo se inició en 1995 y se realiza en forma de reuniones anuales de alto nivel, basadas en principios fundamentales como la responsabilidad común de abordar este problema.

La Unión Europea es el segundo socio comercial para la Comunidad Andina y representa el 12,3 % del comercio total de ésta última. Sin embargo, la CAN solamente representa el 0,8% del comercio total de la UE. Las relaciones comerciales entre las dos partes se basan en el sistema de preferencias generalizadas (SPG¹⁰²) Combinado con la cláusula de naciones más favorecidas, permite que el 90% de las exportaciones andinas entren en la UE sin estar sujetas a derechos de aduana. La UE es el principal inversor en la CAN y supone más de una cuarta parte de la inversión extranjera directa en la región¹⁰³.

La Comunidad Andina es la primera región latinoamericana que recibió ayuda al desarrollo de la UE. El primer acuerdo de cooperación regional se firmó en 1983. En 1993, un segundo acuerdo amplió su alcance y definió

¹⁰⁰ http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/mercosur/index_en.htm

¹⁰¹ <http://www.comunidadandina.org/>

¹⁰² http://ec.europa.eu/trade/issues/global/gsp/index_en.htm

¹⁰³ http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/andean/index_en.htm

mecanismos de seguimiento. La UE es el principal donante de ayuda oficial al desarrollo a la CAN. Entre 1996 y 2002, esta ayuda ascendió a un total de 420 millones de euros correspondientes a las líneas financieras de cooperación económica, financiera y técnica, así repartidos : 126 millones para Bolivia, 86 millones para Perú, 38,5 millones para Venezuela, 92 millones para Ecuador y 105 millones para Colombia. Los programas regionales recibieron en el mismo periodo 29 millones de euros. Sin embargo, la Comunidad Andina es una de las regiones del mundo que más se benefician de las líneas presupuestarias “temáticas” (ver capítulo 4). Algunos ejemplos : Colombia con los “laboratorios de paz”, Bolivia con los proyectos de desarrollo alternativo, un proyecto de formación profesional en Perú, un proyecto ambiental en Ecuador y un proyecto de prevención de inundaciones en Venezuela que, por sí mismo, recibió de la línea presupuestaria horizontal “rehabilitación” la cantidad de 25 millones de euros. La suma de los dos tipos de líneas presupuestarias (geográficas y temáticas) para el periodo 1996 – 2002 ascendió a 750 millones de euros. Bolivia recibió 200 millones, Colombia 157 millones, Ecuador 80 millones, Perú 200 millones y Venezuela 113 millones. Durante 2004 se dio prioridad a los proyectos de apoyo al comercio y a la lucha contra la droga.

AMÉRICA CENTRAL

El elemento fundamental de las relaciones entre la UE y América central¹⁰⁴ es el Diálogo de San José, foro de discusión política iniciado en 1984 con el fin principal de apoyar la resolución de conflictos, la democratización

y el desarrollo. Se renovó en Florencia (1996) y Madrid (2002) ampliando su alcance a cuestiones de integración regional, seguridad, medio ambiente y catástrofes naturales, relaciones birregionales y concertación política sobre asuntos internacionales. La última versión de este diálogo se firmó en diciembre de 2003 bajo la forma de un acuerdo político y de cooperación que sucede al diálogo de San José, aunque conserve esta denominación, y a los anteriores acuerdos de cooperación, el primero de los cuales se había firmado en 1985 y renovado en 1993.

La UE es el segundo socio “comercial” de la región centroamericana con un 10% del comercio total, superado por los Estados Unidos (43% del total). Para la UE, estos intercambios sólo suponen el 0,4 % de su comercio total¹⁰⁵. Las relaciones comerciales entre la UE y América central están, como en el caso de la CAN, sujetas al sistema de preferencias generalizadas. La mayor parte de las exportaciones centroamericanas entran en la UE libres de derechos o con derecho preferente. El régimen actual incorpora la acumulación regional entre los países centroamericanos y los andinos.

La cooperación de la UE con América central se ha materializado en importantes programas de promoción de los Derechos humanos y la democracia, el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, la reducción de la pobreza, la protección al medio ambiente y la seguridad alimentaria, el desarrollo rural y el alivio de la deuda. Tal vez el programa más conocido ha sido el destinado a la reconstrucción de América central

¹⁰⁴ <http://www.iadb.org/intal/tratados/mcca.htm>

¹⁰⁵ http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/central_america/index_en.htm

(PRRAC) tras el paso devastador del huracán Mitch por la región en 1998, programa dotado de 250 millones de euros.

Las asignaciones presupuestarias entre 2002 y 2006 ascienden a otros 581 millones de euros repartidos de la manera siguiente : 31 millones para Costa Rica, 60 millones para El Salvador, 77 millones para Guatemala, 138 millones para Honduras, 176 millones para Nicaragua, 24 millones para Panamá y 75 millones para programas a escala regional. Los principales objetos de esta ayuda son la integración regional (40 millones de euros) la prevención de catástrofes naturales y la gestión medioambiental (20 millones) el apoyo a la buena gobernanza (150 millones) la lucha contra la pobreza y la exclusión social (110 millones) con especial atención a las minorías indígenas, el desarrollo local y rural, sobre todo en Nicaragua (110 millones) y la gestión viable de los recursos naturales, especialmente en Honduras (60 millones). Además, en 2003 la Comisión aprobó su primer programa de financiación sectorial con 52,5 millones de euros en forma de apoyo presupuestario para el sector de la educación en Nicaragua. Las líneas presupuestarias temáticas son particularmente activas en la región como lo muestran, entre otros proyectos, las misiones de observación electoral en Nicaragua (2002) y Guatemala (2003).

MÉXICO Y CHILE

Estos dos países no forman parte de ninguna de las agrupaciones regionales de América Latina, lo que no quiere decir que sus relaciones con la UE no sean particularmente intensas. México

ha sido el primer país latinoamericano en firmar una asociación privilegiada con la UE, traducida en el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, que se firmó en 1997. Este acuerdo establece la celebración de un diálogo político de alto nivel sobre asuntos bilaterales e internacionales.

La UE es el segundo socio comercial¹⁰⁶ de México (7 % del comercio total) después de los Estados Unidos que representa el 77 % del comercio mexicano. En 2000 se firmó un acuerdo de libre comercio entre las partes. Desde entonces, los flujos comerciales han aumentado en un 25,5 %. El 95 % de las exportaciones mexicanas a la UE son productos industriales. En cuanto a las inversiones europeas en México han pasado de 11.000 millones de euros en 1.999 a 24.000 millones en 2001.

Desde el punto de vista de la cooperación, el Estado de derecho, el desarrollo social y la cooperación económica son las principales prioridades de la estrategia de cooperación de la UE con México, con unas previsiones de 56 millones de euros para el periodo 2002 - 2006. Particular importancia tiene el desarrollo de los programas regionales en este país. Unas 3.700 empresas mexicanas han participado en encuentros organizados por AL-Invest. México es asimismo uno de los tres países declarados prioritarios en América Latina por la Iniciativa Europea por la Democracia y los Derechos Humanos.

México y la UE han firmado en febrero de 2004 un acuerdo de cooperación científica y tecnológica que facilitará la

participación de institutos de investigación mexicanos en el programa marco comunitario de investigación y desarrollo tecnológico.

En cuanto a Chile, existe un acuerdo de asociación, firmado en 2002, articulado en torno a tres componentes básicos : el diálogo político para coordinar posiciones en los foros internacionales, la cooperación y el comercio.

La parte comercial del acuerdo de cooperación UE - Chile es muy ambiciosa y rebasa ampliamente sus compromisos respectivos en la OMC. Establece, por ejemplo, una zona de libre comercio de bienes mediante la liberalización recíproca y progresiva durante un máximo de diez años, hasta llegar a una liberalización completa para el 97,1% de los intercambios comerciales. En la actualidad, la UE es el principal socio comercial de Chile y también el principal inversor extranjero en el país¹⁰⁷.

La cooperación de la UE con Chile prevé financiación comunitaria por un total de 34,4 millones de euros para el periodo 2002 - 2006. Los sectores prioritarios son la cooperación y la innovación tecnológica (59% del presupuesto indicativo) el desarrollo de capacidades para la promoción de la equidad social (32,5%) y la protección del medio ambiente y los recursos naturales (8,5%). En 2002 la UE y Chile firmaron un acuerdo para mejorar la cooperación científica y tecnológica entre las partes y aumentar las inversiones en capital humano e institucional utilizando los recursos disponibles en diversos programas de la Comisión europea.

Por último, los llamados programas regionales han permitido avances significativos en sus diversos ámbitos de aplicación como se verá en el capítulo siguiente.

¹⁰⁷ http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/countries/chile/index_en.htm



CRONOLOGÍA DE LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA – AMÉRICA LATINA

1954 : Empieza a funcionar la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, punto de partida del proceso de integración que dio lugar a la Unión Europea en 1992.

1969 : Creación del Pacto Andino, que originaría la Comunidad Andina de naciones (Acta de Trujillo) en 1996.

1973 : Creación del CARICOM, Comunidad y Mercado Común del Caribe (Tratado de Chaguaramas).

1974 : Inicio de las conferencias bianuales del Parlamento europeo y el Parlamento latinoamericano (Parlatino)

1975 : Creación del grupo ACP (África, Caribe y Pacífico) y firma de la primera Convención de Lomé (ACP – CE)

1976 : Primeras actividades de cooperación entre la CE y América Latina y algunos países del Caribe que no eran aún miembros del grupo ACP.

1983 : Firma del primer acuerdo de cooperación entre la CE y el Pacto Andino.

1984 : Inicio del Diálogo de San José entre la CE y los países de América Central.

1985 : Firma del Acuerdo de cooperación CE – América Central.

1986 : Creación del Grupo de Río, foro de consulta política que hoy reúne a todos los países de América Latina.

1990 : Declaración de Roma, por la que se establece el diálogo político entre la CE y el Grupo de Río.

1990 : Cuarta Convención de Lomé (Lomé IV) con la adhesión de Haití y la República Dominicana.

1991 : Firma del Tratado de Asunción por el que se creó MERCOSUR (Mercado Común del Sur). Lo componen Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

1992 : Creación del Cariforum, foro de diálogo político de los países caribeños.

1994 : Firma del Protocolo de Ouro Preto, que consolida e institucionaliza el proceso del MERCOSUR.

1994 : Cuarta Reunión Ministerial entre la UE y el Grupo de Río en Sao Paulo. Adopción de una declaración sobre la “asociación”.

1995 : Comunicación de la Comisión europea “Unión Europea – América Latina : actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación 1996 - 2000”, COM (95) 495.

1996 : Primera reunión para establecer un diálogo de alto nivel entre la UE y la Comunidad Andina sobre la lucha contra la drogas, tras varios acuerdos sobre los llamados precursores químicos” en 1995.

CRONOLOGÍA DE LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA – AMÉRICA LATINA

1997 : Inicio de la negociación del acuerdo de Asociación económica, concertación política y cooperación con México.

1999 : Comunicación de la Comisión europea : “Una nueva asociación unión Europea / América Latina en los albores del siglo XXI”, COM (2000) 105.

1999 : Cumbre de Río : lanzamiento de la Asociación estratégica UE, América Latina y Caribe.

1999 : Inicio de las negociaciones sobre el acuerdo de asociación entre la CE y el MERCOSUR.

2000 : Comunicación de la Comisión europea sobre el seguimiento de la Cumbre de Río : “Seguimiento de la primera cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la Unión europea, COM (2000) 670.

2000 : Firma de los Acuerdos de Cotonou entre la UE (15 países) y los estados ACP (77 países).

2000 : Ingreso de Cuba, como observador, en el grupo ACP.

2000 / 2001 : Entrada en vigor progresiva del Acuerdo de Libre Comercio UE – México.

2002 : Cumbre de Madrid entre América Latina, el Caribe y la UE.

2002 : Firma del Acuerdo de Asociación UE - Chile.

2002 : Firma del Memorándum de Acuerdo entre la Comisión Europea y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

2002 : Entrada en vigor de las disposiciones comerciales provisionales del Acuerdo UE – México.

2003 : Entrada en vigor de los Acuerdos de Cotonou.

2003 : Entrada en vigor de las disposiciones comerciales provisionales del Acuerdo UE – Chile.

2003 : Firma del Acuerdo de diálogo político y cooperación entre la UE y la Comunidad Andina.

2003 : Firma del Acuerdo de diálogo político y de cooperación entre la UE y América Central.

2004 : Inicio de las negociaciones de los Acuerdos de Asociación Económica (AAE) con el Caribe.

2004 : Cumbre de Guadalajara (México) entre América Latina, el Caribe y la UE.

2005 : la Comisión adopta la nueva comunicación estratégica sobre las relaciones de la UE con América Latina

2006 : Cumbre de Viena (Austria) entre América Latina, el Caribe y la UE. Propuesta de inicio de negociaciones de Acuerdos de Asociación UE-CAN (Comunidad Andina y UE-América Central).





07

LOS PROGRAMAS REGIONALES EN AMÉRICA LATINA.

La Comisión Europea comenzó el diseño de los llamados **Programas Regionales** para América Latina en 1993, con la adopción del primero de ellos, AL-Invest. Estos programas, particularmente activos en la región, complementan la financiación ejecutada a nivel nacional o subregional¹⁰⁸. En función de su campo de actividad, son elegibles las entidades, instituciones o empresas de todos los países de la UE y de América Latina, es decir son geográficamente horizontales para las dos regiones. En general su método de trabajo pasa por la constitución de redes en las que los dos lados del Atlántico están representados. A lo largo de los últimos años, la UE ha creado y desarrollado una serie de Programas en distintos sectores en las que participan de forma destacada las

organizaciones representativas de la sociedad civil latinoamericana y europea. Estos programas se desarrollan en la enseñanza superior y la investigación (**ALFA** y **AIβAN**) la cooperación económica entre empresas (**AL-Invest**) la sociedad de la información (**@LIS**), la energía (**ALURE**), el desarrollo urbano (**URB-AL**) y la cohesión social (**EUROSociAL**). Un último programa, el llamado **Observatorio para las Relaciones Unión Europea – América Latina (OBREAL)**, estudia y analiza las relaciones entre las dos regiones. A finales de 2006 se aprobó el programa **EUROSolar**, firmado en principio por la UE y ocho países latinoamericanos con la finalidad de fomentar el uso de las energías renovables.

Conviene subrayar que los programas

¹⁰⁸ http://ec.europa.eu/europeaid/projects/amlat/regional_cooperation_es.htm

regionales responden a prioridades políticas e intereses comunes de las dos partes y obedecen a la petición de regionalización de los diferentes actores latinoamericanos.

Estos programas favorecen la regionalización a través de distintos estamentos de la sociedad civil. Para muchos de los países socios de la UE en América Latina, los programas regionales constituyen la fuente más importante de financiación comunitaria. Ésta se produce generalmente mediante la selección de proyectos de calidad a través de convocatorias de propuestas (ver capítulos 8 y 9). Es interesante comparar la marcha de los programas regionales en Latinoamérica con sus homólogos en Asia¹⁰⁹.

Todos los programas regionales latinoamericanos tienen algunas características comunes, entre las que cabe destacar :

La cooperación es **descentralizada**. Es decir, se ejecuta directamente con los actores de la sociedad civil de las dos regiones : universidades, autoridades locales, PYMES, en el marco de prioridades definidas por lo general en las cumbres UE – ALC, anteriormente mencionadas. El trabajo se realiza a través de redes específicas para cada programa lo que les otorga una gran flexibilidad al mismo tiempo que facilita el refuerzo de las capacidades institucionales de los participantes y la apropiación por parte de los actores mismos de las acciones llevadas a cabo dentro de los programas en sectores clave para el desarrollo de la ciudadanía de un país.

Cubren el conjunto de las dos regiones, es decir 18 países latinoamericanos y 27 europeos y, por su misma naturaleza,

favorecen la cooperación Sur – Sur, uno de los objetivos de cualquier política de desarrollo coherente.

Constituyen un ejemplo de cooperación económica en el que los socios de las dos regiones se benefician mutuamente, más allá de la co-financiación por parte de los diversos asociados de ambos lados del Atlántico en un programa determinado.

Finalmente, su gestión está centralizada en la unidad B2 de la Oficina de Cooperación EuropeAid de la Comisión europea.

LOS PROGRAMAS REGIONALES : La contribución financiera de la UE (en millones de €) en curso marzo de 2007

ALβAN : 88,5

αLFA II : 54,6

AL-INVEST III : 46

@LIS : 63,5

URB-AL II : 50

EUROsociAL : 30

EUROSOLAR : 25

OBREAL : 1,3

TOTAL : 358,92

No se incluyen en este desglose las aportaciones de AL-Invest I y II (98 M €), las de ALFA I (32 M €), las de URB-AL I (14 M €) ni las de programas ya concluidos como ALURE, en el sector de la energía y otros (29 M €)

Alβan

Lanzado oficialmente en la segunda cumbre UE – ALC (Madrid) en mayo de 2002, es un programa de becas de estudios de alto nivel que persigue el refuerzo de la cooperación en el

campo de la educación superior, el aumento de la movilidad de ciudadanos latinoamericanos hacia los sistemas de educación superior de la UE y el refuerzo de las capacidades de los recursos humanos, las posibilidades de empleo y la mejora de las competencias de los ciudadanos latinoamericanos en sus países de origen. Esta iniciativa se encuadra en las prioridades de acción identificadas en el seguimiento de la primera Cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe, y la Unión Europea en Río de Janeiro, en junio de 1999 (COM (2000) 670 final, 31/10/2000).

La apertura del espacio europeo de Educación Superior a los ciudadanos latinoamericanos contribuirá a mejorar las oportunidades y aptitudes para el empleo de los postgraduados y profesionales latinoamericanos en sus países de origen.

El Programa Alβan responde asimismo, a los términos expuestos en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa al Refuerzo de la Cooperación con Terceros Países en materia de Enseñanza Superior (COM (2001) 385 final, 18/7/2001).

Objetivos y actividades

- Aumentar las oportunidades de educación y de formación de calidad, en Europa, para ciudadanos de América Latina.
- Crear una red de información y de comunicación sobre el programa Alβan y sobre la oferta de educación y de formación en Europa.
- La creación de una red de ex-becarios αlfa y Alβan.

Sus actividades principales han sido la concesión de becas de tercer ciclo ("master" y doctorado) y becas de especialización para profesionales experimentados, la formación de una red con puntos focales de información y comunicación identificados en América Latina y la apertura de una red de antiguos becarios, abierta también a los becarios de αLFA y otros programas en América Latina. Aproximadamente el 90% de los recursos reservados para becas se otorga a becarios que se matriculen en maestrías y/o doctorados, mientras que el 10% restante se reserva a becas de alto nivel para profesionales y futuros cuadros directivos latinoamericanos.

Su duración prevista llega hasta 2010 y el presupuesto total es de 113,5 millones de euros. La aportación de la UE será de 88,5 millones de euros, de los que 75 millones están destinados exclusivamente a las becas mencionadas.

Resultados hasta el momento

En sus dos primeras convocatorias (años 2003 y 2004) se seleccionaron 1.030 candidaturas para un periodo promedio de dos años cada una, lo que significa un total de 2.060 becas anuales. La contribución comunitaria para este periodo ha ascendido, por lo tanto, a 26,9 millones de euros. Los primeros becarios del Programa Alβan iniciaron estudios de postgrado - maestrías y doctorados - o de formación superior especializada, a partir del inicio del año académico 2003/2004. Los periodos de educación y formación duran desde 6 meses hasta 3 años, dependiendo del nivel y programa educativo o de formación previsto. En la cuarta convocatoria (curso académico 2006 - 2007) fueron seleccionadas 462 mujeres y 468 hombres. Los países con

mayor número de candidaturas elegidas fueron Brasil (334) y México (157). El país europeo que mayor número de personas acoge es España (282), seguido del Reino Unido (208). No se prevé la celebración de más convocatorias con el formato actual del programa.

Información adicional

Todos los datos de las cuatro convocatorias realizadas hasta la fecha así como los documentos oficiales de referencia puede verse en : <http://www.programalban.org> y http://ec.europa.eu/europeaid/projects/alban/index_es.htm

ALFA (América Latina - Formación Académica)

Objetivo

Impulsa la cooperación entre las instituciones de educación superior de las dos regiones. Sus objetivos son : proporcionar valor añadido a las relaciones entre la UE y los países de América Latina, establecer y reforzar los mecanismos de cooperación universitarios y mejorar la calidad de los recursos humanos y las instituciones en los dos continentes con movilidad, tanto entre la UE y América Latina como entre los diferentes países latinoamericanos. Este programa ha construido una red de instituciones de educación superior en la UE y América Latina en la que están presentes la mayor parte de las universidades de ambas regiones. En su segunda fase (2000 – 2005) de la que se llevan publicadas y cerradas 10 convocatorias, se han aprobado hasta ahora 225 proyectos de los que 93 corresponden a gestión académica e institucional y 132 a formación científica y técnica.

Funcionamiento

El Programa ALFA funciona a través de redes de Instituciones de Educación Superior (IES). Las redes son las únicas entidades que pueden presentar propuestas de proyectos a la Comisión Europea, dentro del programa ALFA.

Pueden integrar las redes :

- Las Instituciones de Educación Superior reconocidas como tal por las autoridades nacionales de sus respectivos países.
- Otras Instituciones : centros de educación de adultos o de formación continua ; asociaciones sin ánimo de lucro ; autoridades nacionales ; y empresas privadas.

Como en los demás programas regionales, los países elegibles dentro del Programa ALFA son los Estados miembros de la Unión Europea y los 18 países de Latinoamérica (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.) Para participar en el Programa ALFA es condición imprescindible formar parte de una red. En ningún caso el Programa ALFA contemplará la financiación a título individual (ya se trate de una institución o de un individuo).

Las redes deben reunir los siguientes requisitos :

- Estar formadas por un mínimo de seis IES (3 de la Unión Europea y 3 de América Latina), de seis países diferentes.
- Estar coordinadas por una institución (llamada Institución Coordinadora), único interlocutor de la red ante la

Comisión Europea. Sólo podrán tener este papel de Institución coordinadora, las Instituciones de Educación Superior.

- Las Instituciones no reconocidas como Instituciones de Educación Superior por las autoridades nacionales de sus respectivos países, no podrán ser mayoría en la red. Además, el número de instituciones de diferentes países que forman una red debe ser superior al número de instituciones de un mismo país.

Resultados hasta el momento

Hasta la fecha se han realizado diez rondas de convocatoria. En la UE, España ha sido el país con mayor participación (195 proyectos); Portugal participa en 96 proyectos y Francia en 91; Alemania en 78; Reino Unido en 72 y Finlandia en 13 proyectos. La media de participaciones en la UE es de 47.

De igual modo y con relación a América Latina, Argentina (147 proyectos) y Brasil (136 proyectos) son los países con mayor participación, Colombia participa en 72, Nicaragua en 15 y Paraguay en 11 proyectos. La media de participaciones en América Latina es de 49.

En total, a lo largo de las diez rondas de ALFA II, han participado participaron **770** instituciones de Educación superior de ambas regiones. Cabe mencionar que la misma institución de un país puede participar en más de un proyecto y que varias instituciones de un mismo país pueden participar en la misma red de proyecto. El número total de participaciones de Instituciones de educación superior en las 10 rondas de selección ha sido de 2.114, con un promedio de 9,5 instituciones por red.

Toda la información disponible, formularios y documentos de referencia está en :

http://europa.eu/europeaid/projects/alfa/index_es.htm.

A través de esta misma página puede accederse al boletín periódico **ALFA-Flash**, con permanente actualizaciones sobre los resultados del programa.

URB-AL

Este programa establece vínculos directos entre las ciudades de Europa y América Latina mediante la difusión, adquisición y aplicación de buenas prácticas en materia de políticas urbanas, a través de acciones de cooperación entre ciudades, provincias y regiones de los dos lados. Lanzado en 1995, Urb-AL ya reunió a más de 680 colectividades locales alrededor de proyectos en torno a temas como la droga, el medio ambiente, la participación ciudadana, la lucha contra la pobreza, el transporte, la seguridad, el urbanismo, el desarrollo económico, la sociedad de la información o también la democracia y el apoyo institucional.

Objetivos

Mediante el intercambio y la participación de las colectividades locales en proyectos comunes, el programa Urb-AL contribuye a :

- Reforzar las capacidades de acción de las colectividades locales en el desarrollo social, económico y cultural de las zonas urbanas, incluyendo la puesta en marcha de equipamientos colectivos.
- Desarrollar las capacidades estructurales de las autoridades locales, en particular a través de la formación de los recursos humanos.
- Promover el partenariado entre colec-

tividades locales y representantes de la sociedad civil.

- Desarrollar la capacidad de acción de las pequeñas y medianas ciudades (PMC) en el marco de la internacionalización de sus relaciones.
- Promover las "buenas prácticas" de desarrollo local europeas y latinoamericanas respetando sus especificidades locales.

Resultados hasta la fecha

En sus dos fases, con diez años de funcionamiento hasta la fecha, se han organizado cerca de 40 reuniones internacionales, que reunieron en total a más de 10.000 personas. Existen 13 redes temáticas que coordinan a más de 2000 colectividades locales, asociaciones, ONG, sindicatos, universidades o empresas. Se han realizado más de 180 proyectos por un importe total de 50 millones de euros. Estos proyectos comunes han implicado/comportado más de 1600 participaciones, favoreciendo el intercambio directo de experiencias entre concejales y técnicos territoriales de los dos continentes. Su dotación presupuestaria fue de 14 millones de euros que crecieron hasta 50 millones para su segunda fase (2001 - 2006).

En esta segunda fase, se incluyeron, como temas nuevos, la financiación local y el presupuesto participativo, la lucha contra la pobreza urbana, el fomento de la participación de mujeres en las instancias de decisión locales, la seguridad ciudadana y, por último, la ciudad ante la sociedad de la información.

Las redes temáticas, que han finalizado sus actividades recientemente, son las siguientes (entre paréntesis, la entidad coordinadora de cada red) :

1. Droga y ciudad (Santiago de Chile)
2. Conservación de los contextos históricos urbanos (Provincia de Vicenza - Italia)
3. La democracia en la ciudad (Issy-les-Moulineaux - Francia)
4. La ciudad como promotor de desarrollo económico (Ayuntamiento de Madrid)
5. Políticas sociales urbanas (Intendencia Municipal de Montevideo)
6. Medio ambiente urbano (Ayuntamiento de Málaga - España)
7. Gestión y control de la urbanización (Intendencia Municipal de Rosario - Argentina)
8. Control de la movilidad urbana (Landeshauptstadt Stuttgart - Alemania)
9. Financiación local y presupuesto participativo (Prefeitura Municipal de Porto Alegre - Brasil)
10. Lucha contra la pobreza urbana (Prefeitura de Sao Paulo - Brasil)
11. Promoción de las mujeres en las instancias de decisión locales (Diputación de Barcelona - España)
12. Ciudad y sociedad de la información (Ciudad de Bremen - Alemania)
13. Seguridad ciudadana en la ciudad (Municipalidad de Valparaíso - Chile)

Existen, además, un Centro de Documentación del Programa Urb-AI que tiene como misión principal recopilar todos los resultados del programa y constituir una biblioteca asequible a todos (<http://www.centrourbal.com/>) y un Observatorio de la cooperación descentralizada UE - AL (<http://www.observ-ocd.org/>) que realiza investigaciones acerca de las actividades de las colectividades locales de ambos continentes.

Toda la información disponible, datos, direcciones, documentos y publicaciones específicas se encuentran en :

http://europa.eu/europeaid/projects/urbal/index_es.htm

@LIS (Alianza para La Sociedad de la Información)

Tiene como finalidad la reducción de la llamada *fractura digital*, fomentando el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Fue lanzado en el Foro Ministerial sobre la Sociedad de la Información que tuvo lugar en Sevilla en Abril de 2002. El programa aspira a responder a las necesidades de las colectividades locales, estimular el diálogo en materia de políticas y reglamentación y aumentar la capacidad de interconexión entre colectivos de investigadores de las dos regiones.

El sector de las TIC ha conocido un desarrollo considerable durante los últimos años en América Latina. Los países de la región están dando pasos importantes para la adopción de las tecnologías de la información. A pesar de esto, aún queda un largo camino por recorrer para transformar en realidad el objetivo de @LIS de reducir la brecha digital para conseguir un acceso más igualitario a las Nuevas Tecnologías a través del fortalecimiento de la cooperación en el campo de la sociedad de la información. La evaluación de medio plazo, llevada a cabo recientemente, ha puesto de manifiesto la vigencia de los objetivos @LIS, así como la contribución del programa a la promoción de una mayor concienciación sobre la importancia de este tema. Así, el Programa @LIS juega un papel importante en la coordinación para el desarrollo de la sociedad de la información entre América Latina y la Unión Europea, acercando a nuestras regiones

en el debate y en la acción, con una clara inclinación hacia las franjas menos favorecidas de la sociedad.

Objetivos

Los objetivos del programa @lis son :

- Estimular la cooperación entre actores europeos y latinoamericanos ;
- Facilitar la integración de los países de AL en una Sociedad de la Información global ;
- Fomentar el diálogo entre todos los agentes y usuarios de la Sociedad de la Información ;
- Mejorar la interconexión entre comunidades de investigadores de ambas regiones ;
- Responder a las necesidades de los ciudadanos y de las comunidades locales ;
- Poner en práctica aplicaciones innovadoras, mediante 19 proyectos de demostración.

En efecto, a partir de una primera convocatoria, realizada en 2003, se seleccionaron 19 proyectos de demostración, distribuidos en cuatro campos temáticos : e-gobernanza local, e-educación y diversidad cultural, e-sanidad pública y e-inclusión social. En estos proyectos participan actualmente 103 organizaciones de la Unión Europea y 109 de América Latina.

En paralelo, @LIS apoya cinco acciones horizontales :

- Un Diálogo Político y Regulatorio, gestionado por la CEPAL
- Un Diálogo sobre standards y normas tecnológicas, gestionado por el Instituto Europeo de Estándares de Telecomunicaciones (ETSI)
- Una Red de los Reguladores Latinoamericanos (Regulatel)

- Una Red de infraestructura avanzada conectando por Internet con gran ancho de banda, a las redes de investigación latinoamericanas con las europeas (ALICE – América Latina Interconectada con Europa), coordinado por las redes DANTE en Europa y CLARA en Latinoamérica, y
- Una Red Internacional de los actores participantes que estimula la colaboración entre actores políticos, sociedad civil y comunidades de investigación.

Está gestionada por el consorcio @LIS-ISN – MENON, AHCIET, F212 & VECAM.

Su presupuesto (2001 – 2006) es de 77.5 millones de euros de los que 63.5 corresponde a la participación financiera de la UE. En la actualidad, el programa se encuentra finalizando su fase de implementación con una numerosa participación de representantes de todos los sectores implicados.

Toda la información disponible, incluidos informes de evaluación, listado de proyectos e informaciones por tipo de actores y nacionalidades, está disponible a través de la página : http://ec.europa.eu/europeaid/projects/alis/index_es.htm.

EUROsocial

Lanzado oficialmente en la tercera cumbre UE-ALC (Guadalajara, 2004) cuenta con una financiación comunitaria de 30 millones de euros que deben contribuir a la reducción de las desigualdades sociales en la región. El objetivo general del programa EUROsocial consiste en contribuir a aumentar el grado de cohesión social de las sociedades latinoamericanas actuando sobre las políticas públicas

de educación, salud, administración de justicia, fiscalidad y empleo de forma que puedan llegar a ser auténticos vectores de cohesión social. La actividad principal de EUROsocial es el *intercambio de experiencias entre administraciones* de los países de la Unión Europea y América Latina, si bien se intentan promover también los intercambios entre los países latinoamericanos entre sí.

La Comisión Europea seleccionó en mayo de 2005 a cuatro consorcios encargados de la ejecución del programa durante sus 4 años de duración prevista. Estos cuatro consorcios son :

Sector Educación

Coordinado por el Centre International d'Etudes Pédagogiques (CIEP) – Francia, sus socios son :

1. Fundación Iberoamericana para la Educación, la Ciencia y la Cultura – OEI (España)
2. Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (Italia)
3. Ministerio de Educación (Brasil)
4. Ministerio de Educación (El Salvador)
5. Secretaría de Educación Pública (México)
6. Ministerio de Educación (Perú)
7. Instituto Internacional para el Desarrollo y la Cooperación (Venezuela)

Sector Fiscalidad

Coordinado por el *Instituto de Estudios Fiscales (IEF) – España*, sus socios son :

1. Fundación Centro de Educación a Distancia para el Desarrollo Económico y Tecnológico (España)
2. Association pour le Développement des Echanges en Technologie Economique et Financière (Francia)
3. InWEnt CapacityBuilding International (Alemania)

4. Institute of Fiscal Studies (Reino Unido)
5. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (Multinacional)
6. Administración Federal de Ingresos públicos (Argentina)
7. Secretaria de Receita federal (Brasil)
8. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Colombia)
9. Servicio de Administración Tributaria (México)

Sector Justicia

Coordinado por la *Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) – España*, sus socios son :

1. Consejo general del Poder Judicial (España)
2. Ministerio de Justicia (Francia)
3. Escuela Nacional de la Magistratura (Francia)
4. Fundación Alemana para la Cooperación Jurídica Internacional (Alemania)
5. Oficina de Consejo Nacional de la Justicia de Hungría (Hungría)
6. Secretaría de Reforma do Judiciário (Brasil)
7. Poder judicial (Costa Rica)
8. Consejo Superior de Judicatura (Colombia)
9. Centro de Estudios de Justicia de las Américas (Chile)
10. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (México)

Sector Salud

Coordinado por el *Institut de Recherche pour le Développement (IRD) – Francia*, sus socios son :

1. Instituto de Salud Carlos III (España)
2. Organización Mundial de la Salud (Internacional/Dinamarca)
3. Fondazione Angelo Celli per una Cultura della Salute (Italia)

4. Organización Iberoamericana de Seguridad Social (España)
5. Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (Brasil)
6. Fondo Nacional de Salud de Chile (Chile)
7. Instituto Nacional de Salud Pública (México)
8. Fundación ISALUD (Uruguay)

Sector Empleo

Se confió este sector particular del programa EUROsociAL a la Oficina Internacional del Trabajo (la OIT) - Agencias de Turín y Lima. (<http://lamp.itcilo.org/eurosocial-empleo/>)

La coordinación general del programa se confió también a la FIIAPP - España. Toda la información disponible está en <http://www.programaeurosocial.eu/> y en http://ec.europa.eu/europeaid/projects/amlat/eurosocial_es.htm

AL-Invest

Históricamente Europa y América Latina han establecido fuertes lazos pero el intercambio comercial y las inversiones tienen aún un amplio margen de incremento, sobre todo en el caso de las PYMES. Para fortalecer esta cooperación económica la Comisión Europea lanzó en 1993 el Programa AL-INVEST para beneficiar a la pequeña y mediana empresa (PYMES) de ambas regiones.

Desde entonces, el Programa ha apoyado exitosamente a miles de PYMES y organizaciones de todos los sectores económicos facilitando el comercio y la inversión entre ambos continentes. Para consolidar dicho éxito, en 2004 se lanza AL-INVEST III con una duración de 4 años y un presupuesto global de €52,5 millones por parte de la

Comisión Europea y de un Consorcio que representa al sector privado de ambos continentes.

¿Qué ofrece AL-INVEST III?

El Programa apoya financieramente las iniciativas conjuntas, promovidas por organizaciones empresariales de la Unión Europea y América Latina, que intensifiquen la cooperación económica entre ambas regiones. Entre otras acciones, se incluyen rondas de negocios, visitas a ferias internacionales, eventos de formación y desarrollo para las PYMEs, y formación de tipo institucional para organizaciones representativas del sector privado.

¿Cómo está organizado el Programa?

La Comisión Europea ha confiado la tercera fase del programa AL-INVEST III a un Consorcio representado por EUROCHAMBRES e integrado por organizaciones empresariales de Europa y América Latina. La Oficina Ejecutiva del programa, encargada de la gestión diaria del mismo, es EUROCHAMBRES, que alberga un equipo de profesionales dedicado a la gerencia de los proyectos.

¿Cómo opera el AL-INVEST III?

De forma regular, el Programa recibe de los operadores las propuestas de proyectos, que son evaluadas por expertos independientes. Las propuestas exitosas reciben una contribución de 14.000 € a 250.000 € que cubre el 80% de los costes elegibles del proyecto.

Las propuestas son enviadas por un operador principal y dos o más socios colaboradores. Las bases para elaborar dichas propuestas se encuentran contenidas en el Manual AL-INVEST III

que provee todos los detalles técnicos, formatos de presentación y guía financiera para la presentación y desarrollo de proyectos.

Los operadores pueden estar involucrados en diversos proyectos de forma simultánea ofreciendo diariamente contactos privilegiados a sus empresas.

¿Quién puede participar?

Para participar, los operadores deben primero ser miembros de la red de cooperación AL-INVEST III. En la Unión Europea los miembros de la red se denominan COOPECOs y en América Latina EUROCENTROS.

Las siguientes instituciones pueden ser miembros de la red AL-INVEST III : Cámaras de Comercio e Industria, Asociaciones Industriales, Organismos de Comercio Exterior, Agencias de Desarrollo y otros organismos similares sin ánimo de lucro.

Sólo los miembros de la red tienen acceso a los fondos de AL-INVEST III. La red reúne hoy a más de 250 organizaciones en la Unión Europea y América Latina que cuentan con objetivos y métodos de trabajo común.

La red AL-INVEST III tiene una reunión anual denominada Connect, en la cual los operadores pueden compartir experiencias, preparar nuevos proyectos, intercambiar información y conocer a nuevos colaboradores.

¿Qué resultados está consiguiendo la fase III del Programa?

Incluyendo 2007, el programa AL-Invest habrá financiado 991 proyectos con un

total de más de 80.000 PYMES beneficiadas desde 1994. Las cifras respectivas para AL-Invest III son 520 proyectos y más de 35.000 empresas asociadas.

El sitio web del programa, entre otras cosas, ofrece información en tiempo real sobre los resultados, indicando cuántas empresas participan, de qué países, sectores, en qué tipo de proyecto, qué acuerdos económicos se generan, cuántos fondos se utilizan y otra información de interés. La sección en cuestión se denomina “resultados” y se encuentra en la siguiente dirección : www.al-invest3.org

Observatorio para las Relaciones Unión Europea – América Latina (OBREAL)

Aprobado en septiembre de 2003, trata de identificar y desarrollar todas las posibilidades de asociación entre las dos regiones. La necesidad de tener en los próximos años una herramienta especializada que reúna las competencias en el ámbito de las relaciones UE-AL, condujo la Comisión Europea a poner en marcha el Observatorio para las Relaciones UE-AL (OBREAL-EULARO).

Objetivos

Los objetivos del Observatorio son :

1. Contribuir a una reflexión sobre los retos comunes que deben afrontar conjuntamente ambas regiones y sobre la problemática de su relación ;
2. Tener en cuenta la relación de ambas regiones con otras regiones del mundo ;
3. Reforzar las relaciones entre instituciones de la Unión Europea y de América Latina dispuestas a poner

en común sus capacidades de estudio e información, reflexión, prospectiva y análisis estratégico ;

4. Promover actividades específicas vinculadas a la asociación birregional sobre temas de interés común teniendo en cuenta las expectativas de cada región ;
5. Reunir los conocimientos existentes en los ámbitos pertinentes de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina con el fin de contribuir a la reflexión que debe desembocar en el refuerzo de la asociación entre ambas regiones.
6. Favorecer la difusión a través de los medios adecuados en la Unión Europea y en América Latina de la información relativa a las relaciones entre ambas regiones y una visión estratégica de tales relaciones.

Actividades desarrolladas

Organización de seminarios y talleres :

Se organizan varios talleres anuales sobre temas prioritarios de la asociación estratégica Europa – América Latina : la cohesión social, la cuestión de la droga, la integración regional y sub-regional, el comercio, la seguridad y la asociación bi-regional Unión Europea – América Latina en un contexto multilateral.

Investigación / Estudios : Realización de investigaciones de naturaleza económica o política, estudios de impacto social y del entorno así como otros temas específicos de interés mutuo.

Intercambio de experiencias y difusión de la información : Creación de herramientas de comunicación específicas dirigidas al mundo universitario y político.

Componentes y grupos de trabajo

OBREAL se gestiona por un consorcio coordinado por la Universidad de Barcelona (España) y compuesto, además, por las siguientes entidades :

Université Catholique de Louvain – UCL (Bélgica), Sciences Po, Chaire Mercosur (Francia) Free University of Berlín – FUB (Alemania), ISLA, Università Bocconi – ISLA/UB (Italia), Università degli Studi di Bologna (USB), Buenos Aires Centre (Italia – Argentina), Foundation Institute of Public Affairs – FIPA (Polonia), Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais – IEEI (Portugal) Royal Institute of International Affairs RIIA – Chatham House (Reino Unido), Universidad de San Andrés, Buenos Aires (Argentina), Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI), São Paulo (Brasil), Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS), Rio de Janeiro (Brasil), Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, Rio de Janeiro (Brasil), Universidad de los Andes, Bogotá (Colombia), Centro de Investigación y Docencia Económicas – CIDE (México), Instituto de Estudios Peruanos – EIP – Lima (Perú) y Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales – FLACSO (América Latina).

En cuanto a las actividades, se han dividido en los grupos de trabajo siguientes :

- Relaciones Comerciales y Financieras e Integración Regional
- Democracia, Derechos Humanos y Estado de Derecho
- Cooperación Social y para el Desarrollo
- Gobernabilidad Global y Multiregionalismo
- Sociedad Civil y Construcción Institucional

En los últimos meses, atendiendo a la necesidad de dar cabida a otros temas, se han creado dos grupos de trabajo adicionales : Resolución de conflictos y Economía Social y Solidaria. Existe también un área temática horizontal, que trabaja desde las perspectivas de Género (Derechos Humanos, minorías y medio ambiente). Sociedad Civil (Representación, participación y relaciones y sinergias con Organizaciones no Gubernamentales) Pobreza e Impacto de la Ampliación de la Unión Europea.

Toda la información disponible, actividades, publicaciones, etc. está en http://ec.europa.eu/europeaid/projects/amlat/oreal_es.htm y en <http://www.obreal.unibo.it/home.aspx>



08

LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN : LOS DIFERENTES ENFOQUES.

En los capítulos anteriores se han descrito las bases políticas, jurídicas y financieras sobre las que se asienta la cooperación entre la Unión Europea y América Latina. En los capítulos siguientes se pasa revista pormenorizadamente a la ejecución de las acciones de cooperación, a las formas que ésta puede revestir y a los procesos sucesivos que han de tener lugar para que el programa o proyecto de cooperación se ejecute con éxito.

En los capítulos 4 al 7 se ha visto cómo la Comisión europea mantiene un diálogo permanente con los países receptores a la hora de establecer las prioridades sectoriales y geográficas y fijar las modalidades de ejecución de las acciones de cooperación. La asistencia exterior de la UE camina

decididamente hacia la *apropiación* de las acciones – y, por lo tanto, de los resultados de las mismas – por parte de los Estados receptores a los que la UE prefiere llamar “socios” a fin de dejar claro el concepto de responsabilidad compartida y el proceso de interacciones sucesivas que dan lugar a la definición de un programa o proyecto. Uno de los resultados de esta actitud de corresponsabilidad es que el principal interlocutor de la Comisión europea, a la hora de definir y decidir las actividades de desarrollo que recibirán financiación comunitaria, es el gobierno de cada uno de los países socios. En principio, estas actividades se seleccionan, como ya se ha visto, entre el gobierno nacional y los servicios de la Comisión (las delegaciones en primer lugar) y se plasman en los documentos a los que

se ha hecho referencia en el capítulo 5 y que se detallan *in extenso* en el anexo 1. Es decir, la mayor parte de las actividades financiadas por la Comisión lo son a propuesta de las autoridades del país receptor.

La participación de la sociedad civil también se incluye en el marco que acabamos de subrayar. La inmensa mayoría de programas y proyectos necesitan la participación activa de personas, organizaciones y sociedades en el momento de su ejecución. Desde empresas de ingeniería civil (infraestructuras) hasta organizaciones profesionales (desarrollo social) o no gubernamentales (salud, educación, medio ambiente) y expertos individuales en cualquiera de los campos de actividad contenidos en un proyecto cualquiera.

La Comisión europea otorga una gran importancia a la participación de todas estas entidades y personas en la ejecución de los proyectos de cooperación que financia. En el convencimiento de que la transparencia es una virtud por sí misma y contribuye significativamente a aumentar la eficacia de la cooperación, la Comisión europea lanzó en 1998 una página web única en la que se publican todas y cada una de las oportunidades de cooperación ofrecidas al exterior, con el amplio abanico descrito más arriba. En la página http://www.ec.europa.eu/europeaid/tender/index_es.htm se pueden encontrar todas las licitaciones de obras y suministro de bienes y servicios así como las convocatorias de propuestas que pueden estar abiertas a todo tipo de organizaciones y cuyo mecanismo se describe en el capítulo siguiente. Esta página está dotada de

un motor de búsqueda multifuncional que permite acceder a todas las convocatorias de un tipo determinado (obras, suministros, servicios y subvenciones) en una región o un país concreto, en cualquier fase de la realización de un programa o proyecto. A través de la misma página puede accederse también a toda la panoplia de documentos de orientación que se detallan en http://www.ec.europa.eu/europeaid/tender/gestion/index_es.htm.

Como se verá más adelante, la fase de formulación de un proyecto de cooperación debe contener todas y cada una de las aportaciones necesarias para la buena ejecución del mismo y la planificación de las necesarias publicaciones de licitación o convocatoria de propuestas. En cuanto a las líneas presupuestarias temáticas, la inmensa mayoría de sus dotaciones presupuestarias se otorgan a ONGs u organizaciones civiles de todo tipo por medio de convocatorias de propuestas, igualmente publicadas en la referida página en Internet. La guía práctica para la interpretación de los procedimientos contractuales de la acción exterior de la CE está en http://www.ec.europa.eu/europeaid/tender/practical_guide_2006/index_es.htm.

El Reglamento Financiero de aplicación general, al que ya se ha hecho referencia anteriormente, se encuentra en :

Reglamento financiero de las Comunidades Europeas (en vigor desde 1/1/2003) : http://ec.europa.eu/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/l_248/l_24820020916en00010048.pdf

Modificaciones al reglamento financiero de 2005 y 2006 : <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l34015.htm>

Una vez hechas estas precisiones, se describen a continuación las principales modalidades de ejecución de la asistencia exterior financiadas o cofinanciadas por la Comisión europea. En la actualidad existen varios acercamientos posibles. La estrategia de apoyo a proyectos es la más utilizada aunque en un futuro próximo puede ceder el paso al llamado enfoque sectorial o a la ayuda presupuestaria. Es importante repasar de manera rápida estas estrategias :

EL APOYO PRESUPUESTARIO

El apoyo presupuestario es la transferencia de recursos de una agencia de financiación externa al tesoro nacional del país receptor. Los recursos financieros así recibidos pasan a formar parte de los recursos globales del país receptor y, consecuentemente, son utilizados de acuerdo con el sistema de gestión de las finanzas públicas de este país.

Una vez comprobado que se cumplen todas las condiciones acordadas, la transferencia financiera se realiza, en divisas, al banco central del país beneficiario que acredita al tesoro nacional en la cantidad equivalente en moneda nacional a través del mecanismo “Cuenta del tesoro”, “Cuenta de ingresos nacionales” o equivalente. Desde ese momento, no existe un seguimiento de estos fondos por parte de la CE sino que es responsabilidad del país beneficiario (supervisión, control y auditoría de los fondos recibidos).

Como vemos, el apoyo presupuestario contribuye a la financiación de la

totalidad del presupuesto de un país y no a un grupo específico de gastos presupuestados. Normalmente, esta modalidad de cooperación se acompaña de un diálogo sobre la política presupuestaria y del funcionamiento de la gestión financiera pública en un contexto de armonización y alineamiento. Con mucha frecuencia, este diálogo conduce a acuerdos en torno al desarrollo de capacidades, lo que suele generar importantes medidas de acompañamiento.

Existen dos modalidades de apoyo presupuestario :

- 1) **Apoyo presupuestario general.** Se dirige al conjunto de la política nacional de desarrollo de un país en el marco macroeconómico y presupuestario del mismo o de una estrategia política de reforma.
- 2) **Apoyo presupuestario sectorial,** que proporciona fondos adicionales a un sector específico, apoyando una política sectorial nacional y un marco de gasto convenido entre el país receptor y el donante.

Siempre que las condiciones lo permitan, el segundo es el preferido por la CE. En cualquier caso, la dotación del apoyo presupuestario dependerá de la verificación de tres áreas en las que deben producirse criterios básicos de elegibilidad :

- 1) **Política y Estrategia Nacional o Sectorial.** Es necesario que exista una estrategia nacional o sectorial bien definida o una reforma en curso.
- 2) **Marco macroeconómico.** El país receptor debe disponer de un marco macroeconómico orientado hacia la estabilidad

3) Gestión de finanzas públicas.

Debe existir, o estar en ejecución, un plan de gestión de gasto público.

Las publicaciones técnicas sobre el apoyo presupuestario, así como el manual de capacitación institucional se encuentran en la página :

http://ec.europa.eu/europeaid/reports/index_en.htm

EL PROYECTO

Según la definición clásica, un proyecto es una serie de actividades conducentes a objetivos claramente definidos dentro de un calendario preciso y con un presupuesto específico. Un proyecto debe disponer de una serie de entidades asociadas que incluyan al grupo de población objetivo y a los principales beneficiarios. Para su realización deben producirse acuerdos de coordinación, gestión y financiación. Debe existir un sistema de seguimiento y evaluación que permita extraer enseñanzas de cara al futuro y un nivel adecuado de análisis económico y financiero que demuestre que los beneficios previstos serán superiores a los costes. Como se ha dicho, las grandes agencias internacionales de cooperación están de acuerdo en sustituir el enfoque "proyecto" por el enfoque sectorial a medio plazo. Las características específicas de desarrollo económico, social y político de cada país / región serán determinantes en el calendario de sustitución se una técnica por la otra. Conviene matizar aquí que la mayoría de los expertos en cooperación piensan que América Latina será probablemente la última región del mundo en la que este cambio de estrategia se produzca.

Por esta razón es importante detenerse con más atención en el desarrollo del ciclo del proyecto, incluyendo las modificaciones y correcciones que la Comisión europea ha introducido a lo largo de los últimos tiempos.

Los proyectos de desarrollo son una manera clásica de definir y gestionar procesos de inversión y cambio. El enfoque de proyecto individual puede llevarse a cabo en una multiplicidad de sectores : salud, educación, infraestructuras, reforma institucional y otros. Su coste, la inversión financiera necesaria, puede variar entre algunos miles de euros y muchos millones. En cualquier caso, como se verá después, un proyecto debe formar parte de una programación que responda a unas líneas políticas básicas adoptadas por la CE y el país receptor.

Este enfoque de proyectos individuales ha sido el preferido por todas las agencias de cooperación del mundo durante muchos años. Sin embargo los problemas resultantes de esta estrategia se han ido haciendo más evidentes a lo largo de los años especialmente a causa de :

Una **inadecuada apropiación** del proyecto por parte del gobierno receptor una vez terminado, con las evidentes implicaciones negativas para la sostenibilidad de los beneficios del proyecto.

El **enorme número de proyectos aislados**, financiados por diferentes agencias e instituciones en un mismo país, cada una de ellas con sus propios métodos y procedimientos, ha producido

un despilfarro de recursos, básicamente en los llamados costes de transacción de los países receptores de asistencia exterior.

El establecimiento de una **multiplicidad de acuerdos** de gestión, financiación y evaluación de un mismo país receptor con las diferentes entidades donantes ha contribuido a minar la capacidad y la responsabilidad local en lugar de acrecentarla.

Por último, el enfoque de proyectos individuales puede contribuir a la llamada **“fungibilidad” de recursos locales**. Es decir, cuando una agencia de cooperación decide invertir 100 millones de euros en un sector primordial para el desarrollo del país – salud por ejemplo – el gobierno del país receptor puede desviar esos 100 millones de su propio presupuesto, previstos inicialmente para ese sector, e invertirlos en gastos militares o de cualquier otro tipo no considerado prioritario para el desarrollo del país.

No obstante, el “enfoque proyecto” continúa siendo el mayoritario en la actividad de cooperación de la CE. En los últimos años, la Comisión europea ha avanzado significativamente en su grado de coordinación con los demás donantes y ha mejorado sustancialmente la eficacia de los proyectos de última generación aunque, paulatinamente, se van ensayando mezclas de las diferentes estrategias descritas. A la hora de diseñar una mezcla entre ellas hay que tomar en cuenta cuatro importantes consideraciones :

- El **grado de control** que los donantes desean conservar sobre sus recursos
- La atribución de la **responsabilidad**

primaria en cuanto a los recursos disponibles

- El nivel al que donante y receptor desean establecer el **diálogo**
 - político general o específico en cuanto al proyecto
- Finalmente, el nivel de **costes de transacción** asociados con la gestión de fondos del donante.

La mayoría del presupuesto de asistencia exterior de la CE (7.800 millones de euros en 2003) sigue comprometiéndose y ejecutándose a través de proyectos y programas. La cooperación con América Latina puede continuar aún bastante tiempo con el actual enfoque “programas y proyectos” si bien con una mayor coordinación y una mejor coherencia entre las intervenciones de los diversos actores y las autoridades locales. En los capítulos siguientes se desarrollan los elementos básicos de comprensión sobre el funcionamiento de la técnica del proyecto de cooperación, el llamado “ciclo del proyecto”¹¹⁰.

¹¹⁰ Para más detalles, puede visitarse el manual del ciclo de proyecto publicado en: http://www.ec.europa.eu/comm/europeaid/qsm/documents/pcm_manual_2004_en.pdf

¿CUÁNDO ES ADECUADO EL PROYECTO?

La práctica de financiar proyectos individuales sigue siendo la mayoritaria en la cooperación de la CE. Existen, además, casos en los que es la mejor –sino la única– alternativa :

- **Cooperación descentralizada** con entidades no estatales, como los proyectos gestionados por las ONG.
- Intervenciones de **emergencia** y post-crisis.
- Proyectos de asistencia técnica o proyectos piloto de **capacitación institucional**.
- Proyectos medioambientales (u otros) **transfronterizos**.
- Proyectos de inversión con **altos costes de transacción** para el gobierno receptor (las grandes infraestructuras como puertos y aeropuertos).

Por último, siempre que las condiciones de un país o un sector **no permitan** la utilización de otra estrategia.



09

EL CICLO DEL PROYECTO

GENERALIDADES Y CONTEXTO

La gestión operacional del proyecto tipo de cooperación de la CE conforma un ciclo de **cinco fases** :

- **Programación.**
- **Identificación.**
- **Formulación.**
- **Ejecución.**
- **Evaluación y Auditoria.**

Idealmente, los resultados de esta última fase deben cerrar el círculo y realimentar la fase de programación siguiente, de forma que las enseñanzas extraídas durante la ejecución del proyecto, o los resultados mismos, puedan añadirse al caudal de conocimientos teóricos y prácticos existentes y mejorar la siguiente generación, sectorial y/o nacional de proyectos.

La duración e importancia de cada fase del ciclo dependerá de la naturaleza del proyecto. Un gran proyecto de ingeniería civil (trazado y construcción de infraestructuras de comunicaciones, por ejemplo) puede necesitar varios años para pasar de la identificación a la ejecución mientras que un proyecto consistente en proporcionar asistencia a grupos de población afectados por una situación de conflicto puede necesitar solamente unas pocas semanas antes de comenzar las operaciones sobre el terreno.

Sin embargo, es imprescindible asegurarse de que se comprometen los recursos y el tiempo necesario en las primeras fases para que la ejecución se realice con éxito y los resultados finales del proyecto sean los esperados.

LOS TRES PRINCIPIOS BÁSICOS DEL CICLO DEL PROYECTO

- En cada fase se definen los criterios de toma de decisión y los procedimientos oportunos que deben incluir las principales necesidades de información y los criterios cualitativos que permitan juzgar los resultados de esta fase.
- Las fases del presente ciclo son “progresivas”. Cada fase debe realizarse por completo para que la siguiente pueda abordarse con éxito.
- Por último, la siguiente fase de programación e identificación debe tomar en cuenta los resultados del seguimiento (monitoreo) y la evaluación como partes integrantes de un proceso estructurado de realimentación y aprendizaje institucional.

En cuanto a la decisión financiera, únicamente se efectúa después de completar la formulación del proyecto.

EL CICLO DEL PROYECTO Y LAS CONVOCATORIAS DE PROPUESTAS

Las convocatorias de propuestas (**Appels à propositions / Calls for Proposals**) se usan normalmente en 10 programas “temáticos” u “horizontales”, como, por ejemplo, la seguridad alimentaria o la cofinanciación con ONGs.

Es prácticamente la única manera de otorgar subvenciones a actores no estatales, de acuerdo con el nuevo reglamento financiero. El uso de este procedimiento está aumentando en las líneas presupuestarias “geográficas”, sobre todo en los llamados *programas regionales* (como, por ejemplo, Alfa) y en las nuevas facilidades de financiación

como las llamadas *Iniciativas globales* para el agua o para la energía.

Este tipo de procedimiento difiere del normalmente empleado en los proyectos de cooperación “clásicos”. Mediante el uso de convocatorias de propuestas, la CE traspasa la responsabilidad de la identificación, formulación y ejecución de los proyectos a las entidades no estatales que se presentan a dichas convocatorias, siempre que cumplan los requisitos establecidos en las mismas, fundamentalmente en cuanto al tipo de proyectos y a los criterios de “elegibilidad” para los solicitantes.

Existe aún otra excepción de procedimiento al proyecto “clásico”: cuando la CE establece un acuerdo directo ya sea porque, de un modo u otro, existe una situación de monopolio o porque el

interlocutor de la Comisión europea es el Estado beneficiario. En estos últimos casos, sin embargo, la CE conserva un papel más directo y la responsabilidad de gestión en las fases de identificación y formulación del proyecto. Pero, incluso en estos casos, el seguimiento de las directrices de gestión del ciclo del proyecto resulta útil dado que :

- Todos los proyectos de cooperación con financiación comunitaria pueden evaluarse en función de los criterios de calidad que se describen en las páginas siguientes y
- Los principios de buenas prácticas de la gestión pueden aplicarse por parte de cualquiera que está recibiendo y gestionando fondos procedentes de la CE.

EL CICLO DEL PROYECTO Y EL MARCO LÓGICO

La gestión del ciclo del proyecto (**Project Cycle Management, PCM**) es un término, ya consagrado en las instituciones donantes de todo el mundo, utilizado para describir las actividades de gestión y los procedimientos de toma de decisiones durante toda la vida del proyecto de cooperación. Incluye las tareas básicas, el reparto de papeles y responsabilidades, los documentos clave y las diferentes opciones de decisión en un momento dado. La utilización de estas técnicas permite asegurar que :

- Los proyectos están en línea con los principales **objetivos políticos** de la CE y los estados beneficiarios.
- Los proyectos son **relevantes** en el marco de una estrategia previamente establecida y respecto a los problemas reales de los grupos beneficiarios.

- Los proyectos son **factibles**, esto es los objetivos pueden conseguirse de manera realista dentro de las dificultades del contexto en el que se realizan y teniendo en cuenta la capacidad de las entidades ejecutantes.
- Los beneficios generados por el proyecto tienen posibilidades reales de **sostenibilidad**.

Para la consecución de estos logros, la gestión del ciclo de proyecto :

- Requiere la participación de socios claramente identificados (stakeholders) y promueve la apropiación local del proyecto.
- Usa, entre otras herramientas, el Marco Lógico para apoyar una serie de juicios y análisis, incluyendo los problemas y riesgos, los objetivos y las estrategias de las entidades asociadas.
- Incorpora criterios de evaluación cualitativos en cada fase del ciclo.
- Necesita la producción de documentos de calidad en cada una de las fases, de forma que las decisiones partan de una buena información sobre la situación real y su evolución. Véase cuadro adjunto.

El **Marco Lógico** es una herramienta de análisis y gestión usada en la actualidad por la inmensa mayoría de agencias bilaterales y multilaterales y otros protagonistas de la cooperación internacional. Normalmente, la CE pide el desarrollo de una “matriz” de marco lógico como parte integrante de sus procedimientos de formulación del proyecto. Cuando se aplica de forma inteligente, el Marco Lógico es una herramienta muy eficaz. Sin embargo no sustituye a la experiencia y el buen juicio profesional y debe complementarse

con la utilización de otras herramientas como el análisis económico y financiero y la evaluación de impacto ambiental, así como por unas técnicas de trabajo que garanticen la participación efectiva de todas las partes implicadas.

Es importante destacar aquí que la preparación de los estudios de viabilidad, la preparación de los planes operativos anuales y los informes regulares de seguimiento son generalmente responsabilidad de los socios ejecutantes del proyecto y no de la CE, aunque ésta puede contribuir o proporcionar recursos para la realización de estas tareas.

Mientras la CE no dicta el formato exacto de estos documentos, hay que asegurarse de que la información en ellos contenida es pertinente y adecuada

en cantidad y calidad. De esta manera, las decisiones estarán razonablemente fundamentadas y garantizarán la buena utilización de los recursos comprometidos.

EL SISTEMA DE APOYO A LA CALIDAD

A partir de la Reforma de la gestión de la Asistencia exterior, introducida en 2001, la CE se ha dotado de un sistema de apoyo a la calidad de los proyectos financiados con recursos comunitarios. Su instrumento fundamental es el **Grupo de Apoyo a la Calidad (Quality Support Group, QSG)**.

Los objetivos de este grupo son :

- Apoyar las mejoras necesarias en la documentación y las ideas de un proyecto o programa.

DOCUMENTOS CLAVE Y RESPONSABILIDADES EN EL CICLO DEL PROYECTO

Los documentos fundamentales de la CE y las fuentes de información que apoyan la gestión del ciclo del proyecto son :

- La **Política de Desarrollo de la CE** vigente en el momento de inicio del ciclo.
- Los **Informes de estrategia regional/nacional**.
- Los documentos que comportan el **Programa Indicativo Nacional (PIN)**.
- La **ficha de identificación** del proyecto.
- La **Proposición financiera**, sea para un proyecto individual o para un grupo de proyectos en cuyo caso suele denominarse "Programa de Acción"
- El **Convenio de Financiación** y los documentos técnicos y administrativos asociados, incluyendo los términos de referencia que se utilizarán para las posibles licitaciones posteriores.
- La información contenida en el **Sistema Común de gestión (CRIS : Common Relex Information System)**
- Los informes de **evaluación y auditoría**.

- Asegurarse de que las revisiones del proyecto se realizan de manera armonizada mediante la utilización de criterios de calidad consistentes y normalizados.
- Asegurar una información (reporting) y un seguimiento regulares.
- Identificar y facilitar el intercambio de las “buenas prácticas” y los enfoques innovadores.

El grupo de apoyo a la calidad proporciona consejo en dos puntos clave del ciclo del proyecto :

- Al final de la fase de identificación, momento en el que se revisa la ficha (proyectos individuales) o la propuesta de financiación (programa o conjunto de proyectos).
- Al final de la fase de formulación, cuando el borrador de propuesta de financiación ha sido ya preparado (proyectos individuales) o cuando se han elaborado las especificaciones de las previsiones técnicas y administrativas (para proyectos contenidos en un programa).

EL MARCO DE CALIDAD

Existe un conjunto de criterios de evaluación cualitativos para cada punto de decisión principal en la vida de un proyecto. Estos criterios se reflejan en las demandas de información de documentos tales como la ficha de identificación o la propuesta de financiación. A tal fin se ha desarrollado el llamado “marco de calidad” que no es, sin embargo, un entorno excluyente. Las circunstancias propias y específicas de cada proyecto imponen la aplicación, la experiencia y el buen juicio y el criterio de los gestores del mismo.

El marco de calidad se compone de tres atributos básicos desarrollados en un total de dieciséis parámetros :

A) **RELEVANCIA** : El proyecto se dirige a solucionar necesidades demostradas y de alta prioridad :

- 1) Es consistente y contribuye a las políticas de Desarrollo y Cooperación de la CE.
- 2) Es consistente y contribuye a las políticas del gobierno asociado y los programas sectoriales existentes.
- 3) Se han identificado claramente los socios y beneficiarios principales, se han analizado los asuntos de igualdad de género y capacidad institucional y ha podido demostrarse la apropiación local.
- 4) Se ha efectuado un análisis correcto de los problemas.
- 5) La experiencia anterior y los posibles vínculos con otros proyectos/programas se han analizado e integrado en la selección de estrategia.

B) **VIABILIDAD** : El proyecto está bien diseñado y producirá beneficios sostenibles a los grupos objetivo.

- 6) Los objetivos (general, propósito y resultados) y el programa de trabajo son lógicos y claros y enfocan necesidades claramente identificadas.
- 7) Las implicaciones de costes y recursos son claras, el proyecto es financieramente viable y tiene un retorno económico positivo.
- 8) Los acuerdos de coordinación, gestión y financiación son claros y apoyan el refuerzo institucional y la apropiación local.
- 9) El sistema de seguimiento (monitoreo) y los acuerdos de auditoría son claros y prácticos.

- 10) Se han identificado correctamente las asunciones y los riesgos y se han puesto en marcha las medidas adecuadas para gestionarlos.
- 11) El proyecto es sano y sostenible desde los puntos de vista social, técnico y medioambiental.

C) **GESTION EFECTIVA Y CORRECTA :**

El proyecto esta produciendo los beneficios previstos y está correctamente gestionado.

- 12) El proyecto continúa siendo relevante y viable.
- 13) Se consiguen los objetivos del proyecto.
- 14) La gestión del proyecto por parte de los responsables de su ejecución es correcta.
- 15) La sostenibilidad del proyecto se está abordando eficazmente.
- 16) Los gestores están aplicando los principios de buenas prácticas.

Como se verá más adelante, los atributos y parámetros del marco de calidad del proyecto encuentran su paralelismo en los criterios de evaluación y auditoria, procesos en los que reciben una puntuación que permite resumir la calidad del proyecto.

LA DECISIÓN FINANCIERA

En el caso de América Latina, la CE (Comisión y Estados miembros, a través del Comité ICD) toma una decisión de financiación, una vez que el proyecto ha pasado la fase de formulación. La toma de esta decisión suele incluir :

- La redacción de un juicio de calidad del borrador de la propuesta y la adopción de los cambios necesarios.

- La aprobación (o el rechazo) de la propuesta.
- La preparación, negociación y conclusión del Acuerdo de Financiación entre la CE y la entidad ejecutora asociada, incluyendo las necesarias previsiones técnicas y administrativas de ejecución.

A continuación, el grupo de control de calidad emite su juicio y, si es positivo, se concluyen los acuerdos de financiación y ejecución. Es solamente en este momento cuando las propuestas de financiación se envían a los Estados miembros de la CE, representados en el Comité ICD. Emitido el preceptivo dictamen positivo por parte del Comité, la Comisión adopta, generalmente por procedimiento escrito, la decisión de financiación que debe incluir todos los detalles de ejecución de una manera lo suficientemente flexible como para no suponer en ningún momento un obstáculo para la normal ejecución de un proyecto.



10

LAS FASES DEL CICLO DEL PROYECTO : I

1: PROGRAMACIÓN

La asistencia exterior de la CE se programa en ciclos plurianuales. La institución responsable de la programación es la Comisión europea en diálogo con las autoridades de los países beneficiarios. El documento resultante de este diálogo es el **Informe Estratégico Nacional** (o regional) que incluye el **Programa Indicativo plurianual**. La validez de este documento, la auténtica pieza maestra de la cooperación comunitaria con un país tercero, suele ser de cinco años salvo que algún cambio fundamental en las circunstancias del país asociado requiera modificaciones durante el periodo inicialmente previsto.

Los informes estratégicos nacionales recogen toda una serie de datos e indicadores del país en cuestión así

como las posibilidades de actuación en función de las prioridades indicadas por una y otra parte. El propósito de estos documentos es la identificación de los sectores principales en los que la colaboración entre las autoridades nacionales y la CE pueden establecer una acción conjunta que haga uso óptimo de los recursos disponibles en el marco de un programa pertinente y factible que permita la realización de los proyectos y programas individuales. La estructura tipo de este documento es la siguiente :

- 1) Una descripción de los objetivos de cooperación de la CE.
- 2) Los objetivos políticos del país asociado.
- 3) Un análisis de la situación política, económica y social, incluyendo la sostenibilidad de las políticas actuales y los retos a medio plazo.

- 4) Una revisión de la actividad de cooperación de la CE en el pasado, con un análisis de dicha experiencia y un resumen de la marcha de los programas de cooperación de los Estados miembros de la CE y otros donantes internacionales en el país de que se trate.
- 5) La estrategia de la CE incluyendo un número estrictamente limitado de sectores de intervención que resulten complementarios a las intervenciones de otros donantes.

Una vez que la citada estrategia se ha definido debe trasladarse a un **Programa Indicativo Nacional (PIN)** que, como se ha dicho, puede ser parte integrante

del documento estratégico. El PIN es un instrumento de gestión que cubre un periodo de varios años (normalmente entre 3 y 5). Identifica y define las acciones y medidas adecuadas para alcanzar los objetivos declarados. El PIN debe derivarse totalmente de los análisis precedentes y debe ser coherente con ellos.

2 : IDENTIFICACIÓN

La fase de identificación consiste en :

- Identificar las ideas del proyecto que sean **coherentes con las prioridades** de la CE y el país beneficiario.
- Juzgar la **relevancia** y la **viabilidad** de dichas ideas.

¿QUÉ ESPECIFICA EL PROGRAMA INDICATIVO NACIONAL?

- Los **objetivos globales** y la **selección estratégica** en base a las prioridades del país y de la CE, es decir los sectores de intervención y las modalidades de cooperación más adecuadas para llegar a los objetivos (proyectos individuales, programas sectoriales, ayuda presupuestaria u otros).
- Las **estimaciones financieras** para cada área de cooperación definida indicando, cuando sea posible, un calendario indicativo de las aportaciones de la CE así como su volumen.
- Los **objetivos específicos** y los **resultados esperados** en cada área de cooperación, incluyendo cualquier tipo de condicionalidad.
- Los **indicadores** que permitan medir el avance del proyecto a medio plazo. En el caso de que exista un documento estratégico de reducción de la pobreza (Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP) los indicadores del PIN deben corresponderse con los establecidos en aquel documento.
- Información sobre los llamados **asuntos transversales** (género, medio ambiente, etc.)
- Los **programas y proyectos** que deben ejecutarse para alcanzar los objetivos definidos, así como los beneficiarios previstos y el tipo de asistencia elegido. También pueden indicarse algunos **criterios de índole general** como los probables socios para cada proyecto, la duración esperada o una primera selección geográfica para la intervención.

INFORMACIÓN RESULTANTE DE LA FASE DE IDENTIFICACIÓN

- 1) **Contexto político y programático**
tanto del país beneficiario como de la CE
- 2) Análisis de las demás **partes asociadas** al proyecto
- 3) Análisis de los **problemas** para la realización del proyecto, incluyendo los **temas “transversales”** (especialmente Derechos humanos, Medio ambiente e Igualdad de género)
- 4) Aplicación de la **experiencia acumulada** (sectorial y regional) y revisión de iniciativas similares en fase de planificación o de ejecución
- 5) **Descripción preliminar** del proyecto, incluyendo las asunciones básicas para su buen funcionamiento, el análisis de riesgos y sus posibles soluciones
- 6) Implicaciones indicativas de **coste y recursos** necesarios
- 7) Estimación de los **necesarios acuerdos** de coordinación, de gestión y de financiación
- 8) Verificación preliminar de la **sostenibilidad** económico-financiera, medioambiental, técnica y social del proyecto
- 9) **Plan de seguimiento** para la fase de formulación

- Preparar una **ficha de identificación**
- Preparar una **decisión de financiación** o determinar el alcance del trabajo que deberá realizarse ulteriormente durante la fase de formulación para los proyectos individuales.

Las ideas iniciales para la identificación de un proyecto pueden venir de diversas fuentes como los gobiernos beneficiarios, actores no estatales, agencias de desarrollo multilaterales o regionales, etc.

Elementos cruciales en esta fase son las **posibilidades de apropiación** local del proyecto y el **compromiso** de las autoridades nacionales.

La descripción inicial del proyecto debe derivarse de las prioridades identificadas en el **informe estratégico** y el **programa indicativo nacional**.

Como norma general, al final de la fase de identificación debe disponerse de suficiente información en torno a los puntos recogidos en el cuadro adjunto. Esta información debe incorporarse a los documentos básicos resultantes de esta fase, es decir, los términos de referencia para cualquier estudio de viabilidad financiado por la CE y la ficha de identificación del proyecto. Una vez realizado todo este trabajo, la decisión fundamental consiste en preparar una **decisión de financiación** al final de esta fase. Si la información disponible reúne todos los requisitos mencionados anteriormente, el proyecto puede considerarse maduro para acceder a la fase de **formulación**. En caso contrario la CE puede pedir información y verificaciones complementarias, o rechazar el proyecto.

Como ya se ha indicado, la relevancia, la viabilidad y la sostenibilidad del proyecto son elementos clave a la hora de tomar la decisión de pasar a la fase siguiente.

3 : FORMULACIÓN

Esta fase consiste en :

- La **confirmación** de la **relevancia** y la **viabilidad** del proyecto tal y como se ha descrito en la ficha de identificación.
- La preparación de un **diseño detallado del proyecto**, incluyendo la identificación de los acuerdos necesarios para el desarrollo del mismo, su correcta gestión y desarrollo, un análisis de costes / beneficios, la gestión de riesgos, el seguimiento, la evaluación y la auditoría posterior.
- Finalmente, la preparación de propuesta y **decisión de financiación**.

De la misma manera que en la fase de identificación, los posibles socios y otros actores locales deben asumir un papel preponderante en la formulación de un proyecto. Otros donantes pueden participar también, aportando experiencias utilizables.

Los factores fundamentales a la hora de repartir responsabilidades son :

- La vocación de **integración** del proyecto en las estructuras locales existentes y sus posibilidades de capacitación local.
- Los **acuerdos** anticipados en cuanto a la **coordinación** y la **gestión** del proyecto – incluyendo la gestión financiera.
- La **capacidad** de las distintas partes para participar y financiar el proceso de formulación.

Al final de esta fase, deben existir suficientes elementos de información en cuanto a los siguientes criterios :

Análisis de la situación :

- Verificación sobre el contexto del proyecto y el programa.
- Análisis de las partes implicadas y verificación de la capacidad institucional.
- Análisis de problemas.
- Aplicación de experiencias pasadas y revisión de otras iniciativas en ejecución o planificación.
- Selección de estrategia.

Descripción del proyecto :

- Objetivo general y propósito
- Grupo objetivo, localización y duración previstas.
- Resultados previstos e indicación de actividades.
- Coste y recursos necesarios.

Acuerdos de gestión :

- Estructuras de coordinación y gestión.
- Acuerdos de financiación y gestión.
- Seguimiento, evaluación y auditoría.

Viabilidad y sostenibilidad :

- Financiera y económica.
- Medioambiental.
- Técnica.
- Social.
- Gestión de riesgos.

Si el conjunto de todos estos elementos resulta satisfactorio, la CE aceptará la propuesta de **financiación**, lanzará la decisión correspondiente y procederá a concluir el acuerdo o convención financiera, necesariamente previo a la ejecución del proyecto, en acuerdo con los Estados miembros.



11

LAS FASES DEL CICLO DE PROYECTO : II

4 : EJECUCIÓN

Es en esta fase cuando el proyecto se hace visible sobre el terreno. Su propósito es obtener los resultados previstos, mediante una eficaz gestión de los recursos asignados. En paralelo debe establecerse un sistema de seguimiento del progreso materializado en informes periódicos. La ejecución puede dividirse en tres fases principales : lanzamiento, ejecución propiamente dicha y cierre.

Lanzamiento

En este periodo se realiza todo el trabajo administrativo y de preparación necesario para la buena marcha del proyecto. Entre otros, deben prepararse los necesarios contratos de ejecución, planificarse la movilización de recursos que serán necesarios a lo largo de la ejecución, establecer sobre bases

sólidas las relaciones con las distintas partes implicadas, realizar talleres de lanzamiento e información y revisar el plan de trabajo contrastado con la realidad sobre el terreno. Además es en este periodo cuando tiene que establecerse el adecuado sistema de seguimiento y evaluación de resultados.

Ejecución

Las obligaciones fundamentales durante el tiempo de ejecución real se sitúan en torno a la movilización y gestión de los recursos de todo tipo, la realización de las actividades planificadas en el plazo previsto, el seguimiento de las mismas y la realización de los informes de progreso, la revisión de los planes operacionales a la luz de la experiencia, y su corrección y modificación si es necesario.

Cierre

Progresivamente, la presencia de la CE va disminuyendo hasta desaparecer una vez asegurada la continuidad del proyecto. Se transfieren todas las responsabilidades a las entidades beneficiarias asociadas, asegurándose previamente de que existe realmente el plan de mantenimiento necesario y de que las capacidades de gestión hayan sido efectivamente transferidas. Por último hay que estar seguro de que las necesidades financieras para el mantenimiento del proyecto han sido previstas por las entidades beneficiarias que se convierten en responsables únicas de la continuidad del proyecto.

Los documentos fundamentales producidos durante esta fase son :

- **Planes de trabajo** operativos (generalmente anuales)
- Informes periódicos de **progreso**
- Informes específicos de **etapa** (incluyendo, por ejemplo, la **evaluación intermedia**)
- Informe de **cierre** (al final del proyecto)

Todos estos documentos deben hacer referencia a los conceptos básicos ya mencionados, objetivo, propósito, resultados, actividades, necesidades de recursos y gestión financiera así como al funcionamiento de los acuerdos alcanzados en cuanto a la gestión del proyecto y el cumplimiento de las responsabilidades asignadas a cada participante.

Durante la fase de ejecución pueden producirse importantes decisiones, en vista del desarrollo del proyecto.

Estas decisiones pueden variar entre la revisión de todo el plan de trabajo y la cancelación del proyecto. Los instrumentos de control e información que se desarrollan en los párrafos siguientes pueden también dar lugar a importantes cambios de orientación durante la fase de ejecución¹¹¹.

5 : EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN

Seguimiento y evaluación son términos que se refieren a la colecta, análisis y uso de información pertinente para conformar las decisiones necesarias. Es, sin embargo, conveniente comprender las diferencias entre estos dos conceptos. Las revisiones periódicas y las auditorias forman también parte de los instrumentos de control existentes.

El seguimiento (monitoreo) y las revisiones periódicas son responsabilidad del equipo de gestión del proyecto. Se realizan durante toda la duración de la fase de ejecución con la finalidad de comprobar el progreso realizado y compararlo con las previsiones, tomar acciones de remedio si es necesario, y actualizar los planes iniciales. En general, debe contribuir a una mejora en la toma de decisiones de gestión.

La evaluación¹¹² incorpora generalmente elementos externos al proyecto para garantizar la mayor objetividad posible y se realiza con una periodicidad prevista desde el principio del lanzamiento del proyecto (a la mitad del calendario de ejecución previsto, una vez finalizado

¹¹¹ Las páginas web de las delegaciones de la Comisión dan información puntual del desarrollo de los proyectos situados en cada país. Para acceder a la lista de delegaciones de la Comisión en Internet : http://ec.europa.eu/comm/external_relations/delegations/intro/web.htm

¹¹² Para acceder a la metodología, los criterios y los informes de evaluación sectoriales, regionales o nacionales, puede visitarse <http://www.ec.europa.eu/comm/europeaid/evaluation/index.htm>

el proyecto). Su finalidad es incorporar las experiencias aprendidas durante la realización del proyecto al caudal de conocimiento de las instituciones participantes y proporcionar los elementos necesarios para la responsabilidad institucional de la entidad donante. Los criterios básicos de cualquier evaluación son la verificación de la **relevancia**, el **impacto**, la **eficacia**, la **eficiencia** y la **sostenibilidad** del proyecto.

En la actualidad existen informes de evaluación de diferente contenido : proyectos individuales, sectores, actividades en un país concreto y programa.

Por último existen las auditorias (**audits**). Incorporan elementos externos al proyecto y se realizan antes de comenzar la ejecución y una vez cerrado el proyecto. Su finalidad es la de dar seguridad a los participantes acerca de la buena gestión y proporcionar recomendaciones para mejorar proyectos en marcha o en fase de concepción.

En cualquiera de los procesos informativos anteriormente mencionados es fundamental el conocimiento de los diferentes niveles de información requeridos por cada una de las entidades participantes.

En la actualidad, la CE emplea un sistema de seguimiento externo que recoge información sobre la marcha de todos los proyectos de cooperación en los que participa.

Este sistema se concentra en cuestiones relativas a los principios de relevancia, eficiencia, impacto y sostenibilidad, siguiendo el patrón clásico de los informes de evaluación.

En cualquier caso todos estos sistemas de control e información deben dar prioridad a las necesidades de información de los gestores sobre el terreno y proporcionar el retorno de información adecuado a todos los participantes, incluyendo los grupos de población objetivos del proyecto.

Solamente de esta manera será posible una participación activa y la posterior apropiación del proyecto por la población beneficiaria, finalidad última de la asistencia exterior de la CE.





12

LOS RESULTADOS DE LA COOPERACIÓN UNIÓN EUROPEA – AMÉRICA LATINA : PERSPECTIVAS DE FUTURO

A lo largo de las páginas precedentes se ha pasado revista a la situación actual de la cooperación entre la unión Europea y América Latina, se ha mostrado su evolución a lo largo de los años y se ha profundizado en las formas y la metodología seguida para su ejecución. Es ahora el momento de evaluar someramente los resultados obtenidos y de plantear cuál puede ser la posible evolución de esta cooperación hacia el futuro.

En el campo de la asistencia exterior, la Comisión presidida por Romano Prodi (2000 – 2004) concentró sus esfuerzos en la reforma, como se ha visto en el capítulo 5. Gracias, en parte, a esta refor-

ma, se han podido subsanar eventuales fallos. La revisión de los compromisos durmientes (ver capítulo 5) ha permitido asimismo aclarar las razones por las que un volumen relativamente importante de dinero¹¹³ no se había aún materializado en programas o proyectos concretos y ha llevado a la redefinición mejorada de proyectos y al lanzamiento de iniciativas que llevaban bastante tiempo, incluso años, esperando el inicio de su ejecución sobre el terreno. La desconcentración de recursos hacia las delegaciones de la Comisión en América Latina ha intensificado el trabajo conjunto entre éstas y los ministerios nacionales, poniendo en marcha nuevos métodos de trabajo en

¹¹³ Para revisar los volúmenes financieros de la cooperación UE – América Latina, ver http://ec.europa.eu/europeaid/reports/europeaid_annual_report_2006_annexe_en.pdf
http://www.ec.europa.eu/comm/europeaid/reports/europeaid_ra2004_fr.pdf
http://www.ec.europa.eu/comm/europeaid/reports/COMM_PDF_COM_2004_0536_F_ES_ACTE.pdf
http://www.ec.europa.eu/comm/europeaid/reports/COMM_PDF_SEC_2004_1027_1_EN_DOCUMENTDETRAVAIL.pdf
y <http://www.ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/amlat/statfinances/charts.htm>

casi todos los Estados latinoamericanos. Durante los cinco años de la pasada Comisión se aumentó la importancia otorgada a temas como la Democracia, el Estado de Derecho o la igualdad de género que tanta importancia tienen para el desarrollo de cualquier región o país del mundo, pero muy especialmente para América Latina, dado el grado de desarrollo humano de este continente, superior al de otras regiones. El fin de las últimas dictaduras en la región dio paso a numerosos programas de reforma institucional, muchos de ellos ya concluidos (Reforma del poder judicial en Nicaragua¹¹⁴) y otros aún en ejecución (Reforma institucional en Paraguay¹¹⁵) que contribuirán a aumentar la eficacia del Estado ante sus propios ciudadanos y, consiguientemente, su peso en la escena internacional.

La cumbre de Guadalajara, varias veces mencionada en esta publicación, clarificó los objetivos prioritarios de la cooperación entre la UE y América Latina : la cohesión social, la integración regional y el multilateralismo en la escena internacional. Estos tres objetivos están ya presentes desde ahora en las nuevas bases legales de la CE y en cualquier nuevo documento político o programático elaborado por los gobiernos nacionales o las instituciones regionales de América Latina en colaboración con la Comisión europea o cualquier otra institución de la UE. Es necesario subrayar aquí la importancia que estos tres conceptos tienen no solo para el desarrollo sostenible de América Latina sino para la configuración de un orden mundial multipolar en el que el subcontinente podrá acceder a posiciones que le

permitirán defender mejor los intereses de sus poblaciones. No es únicamente el interés de los gobiernos y organizaciones regionales de América Latina sino también el de los Estados miembros de la Unión Europea y de las Instituciones comunitarias que esto suceda.

La reciente ampliación a doce nuevos Estados miembros permitirá asimismo una cierta “liberación” de prioridades políticas externas y podrá prestarse una mayor atención al diálogo político con los países de las demás regiones receptoras de asistencia exterior, América Latina entre ellas.

Las nuevas prioridades del “Consenso europeo” descritas en las páginas anteriores y la nueva arquitectura jurídica con la que la CE se acaba de dotar permiten prever una nueva era en las relaciones entre las dos regiones.

Una renovada Unión Europea que apuesta seriamente por el multilateralismo no puede sino mejorar y profundizar sus relaciones con América Latina en el convencimiento de que la profundización de fenómenos como la integración regional y la mejora de los parámetros de cohesión social en la región serán tan beneficiosos, en el medio plazo, para el conjunto de la comunidad internacional, la propia Unión Europea incluida, como para los diferentes Estados de América Latina.



A

ANEXOS

1. LOS DOCUMENTOS DE LA COOPERACIÓN

En estas páginas podrá encontrar el lector la referencia electrónica de todos los documentos existentes que establecen algún tipo de acuerdo entre la Unión Europea y los diferentes países y regiones de América Latina. Quedan fuera de esta lista los acuerdos bilaterales de cualquier tipo firmados entre países individuales de las dos áreas geográficas.

AMÉRICA LATINA

Estrategia para una Cooperación reforzada (12/2005)

http://www.ec.europa.eu/comm/external_relations/la/doc/com05_636_es.pdf

Informe de estrategia regional

http://www.ec.europa.eu/comm/external_relations/la/rsp/02_06_es.pdf

Página índice de la Comisión europea

http://www.ec.europa.eu/comm/external_relations/la/index.htm

Página de entrada de la oficina de Cooperación EuropeAid

http://www.ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/amlat/index_fr.htm

Página de entrada a los documentos “Fichas nacionales” de América Latina

http://ec.europa.eu/europeaid/projects/amlat/regional_cooperation_fr.htm

MERCOSUR

Informe de estrategia regional

http://www.ec.europa.eu/comm/external_relations/mercosur/rsp/02_06en.pdf

Unión Europea – Mercosur : asociación para el futuro (2002)

http://www.ec.europa.eu/comm/external_relations/mercosur/intro/bro02_es.pdf

Hacia un Acuerdo de Asociación (2004)

http://www.ec.europa.eu/comm/external_relations/mercosur/intro/index.htm#3

ARGENTINA

Informe estratégico nacional

http://www.ec.europa.eu/comm/external_relations/argentina/csp/csp04_en.pdf

BRASIL

Informe estratégico nacional

http://www.ec.europa.eu/comm/external_relations/brazil/csp/02_06en.pdf

Acuerdo marco de cooperación

[http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&numdoc=21995A1101\(01\)&model=guichett&lg=es](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&numdoc=21995A1101(01)&model=guichett&lg=es)

Acuerdo sobre cooperación científica y tecnológica

<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/st11/st11680en03.pdf>

PARAGUAY**Informe estratégico nacional**

http://www.ec.europa.eu/comm/external_relations/paraguay/csp/02_06en.pdf

Acuerdo marco de cooperación

http://www.ec.europa.eu/comm/external_relations/paraguay/intro/fp_eu_par_91.pdf.pdf

URUGUAY**Informe estratégico nacional**

http://www.ec.europa.eu/external_relations/uruguay/intro/index.htm

Acuerdo marco de cooperación

http://www.ec.europa.eu/comm/external_relations/uruguay/intro/fp_eu_ur.pdf

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN)**Informe estratégico regional**

http://www.ec.europa.eu/comm/external_relations/andean/rsp/02_06_es.pdf

Acuerdo de cooperación y diálogo político

http://ec.europa.eu/comm/external_relations/andean/doc/pdca_1203_en.pdf

Lucha contra las drogas : declaración de Cochabamba (1996)

http://ec.europa.eu/comm/external_relations/andean/doc/cochabamba_en.htm

BOLIVIA**Informe estratégico nacional**

http://www.ec.europa.eu/comm/external_relations/bolivia/csp/02_06en.pdf

Acuerdo marco de cooperación

[http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&numdoc=21998A0429\(01\)&model=guichett&lg=es](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&numdoc=21998A0429(01)&model=guichett&lg=es)

COLOMBIA**Informe estratégico nacional**

http://www.ec.europa.eu/comm/external_relations/colombia/csp/02_06en.pdf

Laboratorio de Paz en el Magdalena Medio

http://www.ec.europa.eu/comm/external_relations/colombia/csp/02_06en.pdf

ECUADOR**Informe estratégico nacional**

http://www.ec.europa.eu/comm/external_relations/ecuador/csp/02_06_en.pdf

PERÚ**Informe estratégico nacional**

http://www.ec.europa.eu/comm/external_relations/peru/csp/02_06_en.pdf

VENEZUELA**Informe estratégico nacional**

http://www.ec.europa.eu/comm/external_relations/venezuela/csp/02_06en.pdf

AMÉRICA CENTRAL**Informe estratégico regional**

http://www.ec.europa.eu/comm/external_relations/ca/rsp/02_06_es.pdf

Acuerdo de cooperación y diálogo político

http://www.ec.europa.eu/comm/external_relations/ca/pol/pdca_12_03_en.pdf

Acuerdo marco de cooperación

http://www.ec.europa.eu/comm/external_relations/ca/doc/fca93_es.pdf

Sistema de integración económica centro-americana : <http://www.sieca.org.gt/>**Programa regional para la reconstrucción de América central (PRRAC)**

http://www.ec.europa.eu/comm/external_relations/ca/prrac.htm

COSTA RICA**Informe estratégico nacional**

http://www.ec.europa.eu/comm/external_relations/costarica/csp/02_06es.pdf

EL SALVADOR**Informe estratégico nacional**

http://www.ec.europa.eu/comm/external_relations/el_salvador/csp/02_06_es.pdf

GUATEMALA**Informe estratégico nacional**

http://www.ec.europa.eu/comm/external_relations/guatemala/csp/02_06_es.pdf

HONDURAS**Informe estratégico nacional**

http://www.ec.europa.eu/comm/external_relations/honduras/csp/02_05_es.pdf

NICARAGUA**Informe estratégico nacional**

http://www.ec.europa.eu/comm/external_relations/nicaragua/csp/02_06_es.pdf

Informe estratégico de reducción de la pobreza y desarrollo sostenible

<http://www.imf.org/external/np/prsp/2001/nic/01/index.htm>

Plan nacional de desarrollo operativo

<http://www.pnd.gob.ni/>

PANAMÁ**Informe estratégico nacional**

http://www.ec.europa.eu/comm/external_relations/panama/csp/02_06es.pdf

MÉXICO**Informe estratégico nacional**

http://www.ec.europa.eu/comm/external_relations/mexico/csp/02_06_es.pdf

Acuerdo de cooperación científico-técnica

http://www.ec.europa.eu/comm/external_relations/mexico/doc/a1_02-12946_es.pdf

Acuerdo de asociación, cooperación y cooperación política

http://www.ec.europa.eu/comm/external_relations/mexico/doc/a3_acuerdo_global_es.pdf

Acuerdo de libre comercio de servicios

http://www.ec.europa.eu/comm/external_relations/mexico/doc/a5_dec_02-2001_en.pdf

Acuerdo de libre comercio de mercancías

http://www.ec.europa.eu/comm/external_relations/mexico/doc/a4_dec_02-2000_en.pdf

Primera cumbre México – Unión Europea (2002)

http://ec.europa.eu/comm/external_relations/mexico/intro/ma05_02_es.htm

Primer Forum de la sociedad civil EU – México

http://ec.europa.eu/comm/external_relations/mexico/conf_en/index.htm

CHILE**Informe estratégico nacional**

http://www.ec.europa.eu/comm/external_relations/chile/csp/02_06en.pdf

Acuerdo marco de cooperación

http://www.ec.europa.eu/external_relations/chile/intro/index.htm

Acuerdo de asociación (2002)

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2002/l_352/l_35220021230en00031439.pdf

DECLARACIONES DE LAS CUMBRES DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO**Río de Janeiro (1999)**

http://ec.europa.eu/comm/external_relations/la/rio/sum_06_99.htm

Madrid (2002)

<http://ec.europa.eu/comm/world/lac/>

Guadalajara (2004)

http://ec.europa.eu/comm/world/lac-guadal/00_index.htm

Viena (2006)

<http://ec.europa.eu/world/lac-vienna/>

2. GLOSARIO

Presentamos a continuación una serie de términos y acrónimos utilizados en esta publicación y en otros documentos sobre el mismo tema, para mayor facilidad de comprensión.

Al final de la misma, podrá encontrar el lector una lista de direcciones electrónicas útiles para la búsqueda de documentos o la profundización de conocimientos.

AAE : Acuerdos de asociación económica. Acuerdos comerciales entre la UE y las regiones ACP compatibles con las normas de la OMC, que tienen por fin la supresión progresiva de los obstáculos al comercio y la intensificación de la cooperación en todos los ámbitos relacionados con el mismo.

ACUERDO DE COTONOU : Nuevo acuerdo de asociación ACP – UE celebrado en febrero de 2000 para un periodo de veinte años (2000 – 2020) y que, al igual que su protocolo financiero se revisará cada cinco años. Sustituye a la cuarta Convención de Lomé (Lomé IV).

ACP : África – Caribe – Pacífico. El grupo de los países ACP, con relaciones privilegiadas con la UE, se constituyó al firmarse la primera Convención de Lomé con la CEE en 1975. En 2004 agrupa a 79 países.

ALBAN : América Latina. Programa de cooperación regional en el ámbito de la educación superior. Concede becas de estudio de alto nivel.

ALC : América Latina y Caribe. Asociación estratégica birregional promovida por la UE.

ALFA : América Latina Formación Académica. Programa de cooperación regional América Latina – UE en el ámbito de la educación superior.

Al-Invest : Programa regional de cooperación empresarial entre las PYME europeas y las empresas de América Latina.

@LIS : Alianza para la Sociedad de la Información. Programa regional de cooperación para el fomento de la sociedad de la información y la lucha contra la “fractura digital”.

ALURE : Programa de cooperación regional en el ámbito de la energía.

ASEAN : Asociación de Naciones del Sudeste Asiático compuesta por Burma/Myanmar, Brunei, Camboya, Indonesia, Laos, Singapur,

Tailandia y Vietnam.

AUNP : Programa de cooperación universitaria entre la UE y la ASEAN.

BEI : Banco Europeo de Inversiones.

BERD : Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo.

BID : Banco Interamericano de Desarrollo.

CAD/DAC : Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

CAN : Comunidad Andina de naciones.

CARDS : Programa de asistencia de la CE para la reconstrucción el desarrollo y la estabilización de los estados de los Balcanes.

CARICOM : Comunidad y Mercado Común del Caribe, cuyo objetivo principal es impulsar la integración económica regional.

CARIFORUM : Foro de discusión destinado a fomentar la integración regional de los países miembros del grupo ACP.

CE : Comunidad Europea (véase UE)

CEPAL : Comisión económica para América Latina de Naciones Unidas.

CICAD : Comisión Interamericana de Control sobre el Abuso de Drogas.

CONVENCIÓN DE LOMÉ : La primera convención de Lomé, firmada en 1975, reunía a los entonces nueve Estados miembros de la CE y a 46 países ACP. Se renovó cuatro veces entre 1975 y 2000, antes de su sustitución por los acuerdos de Cotonou.

CSP : Country Strategy Paper : Informe estratégico nacional. Documento establecido entre la CE y el país socio que sienta las bases de las actividades de cooperación por un periodo determinado, normalmente cinco años.

DIPECHO : Programa de prevención de catástrofes de la Oficina Europea de Ayuda Humanitaria (ECHO).

ECHO : Oficina Europea de Ayuda Humanitaria. Primer donante del mundo en ayuda humanitaria y de urgencia.

EURONAID : Asociación de organizaciones no gubernamentales europeas para la ayuda

alimentaria y de emergencia.

EUROSOCIAL : Programa de cooperación regional lanzado en la Cumbre de Guadalajara (mayo de 2004) cuyo objetivo es favorecer la cohesión social en América Latina.

EUROSOLAR : Programa de cooperación regional para la promoción de energías renovables.

FAO : Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

FED : Fondo Europeo de Desarrollo. Financia proyectos y programas en los estados ACP y el los países y territorios de ultramar de los Estados miembros de la UE. El noveno FED, que abarca los primeros cinco años del Acuerdo de Cotonou asciende a 13,5 millones de euros.

FLEX : Sistema para compensar los desequilibrios financieros de los países ACP debidos a pérdidas significativas de ingresos de exportación.

GRUPO DE RÍO : Instrumento de consulta política que trata los temas de interés común para los países de América Latina y el Caribe.

HIPC : Países pobres altamente endeudados.

IEDDH : Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos.

MDG-ODM : Objetivos de Desarrollo del Milenio.

MEDA : Programa de cooperación regional entre la UE y los países de la ribera sur-oriental del Mediterráneo.

MEMORANDOS DE ACUERDO : (Memoranda of Understanding – MoU) Acuerdos bilaterales entre la UE y sus socios que establecen las prioridades y los presupuestos orientativos para la cooperación al desarrollo durante un periodo determinado, en la actualidad de 2000 a 2006 por regla general. Se realizan en paralelo a los informes estratégicos nacionales y se utilizan para la confección final de estos últimos.

MERCOSUR : Mercado Común del Sur. Organización de integración regional.

OBREAL : Observatorio de las relaciones EU-América Latina.

OEA : Organización de Estados Americanos.

OCDE : Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Agrupa a las economías más desarrolladas del planeta.

OECS : Organización de Estados del Caribe oriental.

OMC : Organización Mundial de Comercio.

OMS : Organización Mundial de la Salud.

ONG : Organizaciones no gubernamentales.

PAM : Programa Alimentario Mundial de Naciones Unidas.

PCM : Project Cycle Management : Gestión del ciclo de proyecto. Metodología utilizada por los principales actores de la ayuda al desarrollo. Ver capítulo 9.

PESC : Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea, en construcción desde el Tratado de Maastricht en 1992.

PHARE : Polonia y Hungría : Ayuda para la reestructuración económica. Posteriormente extendido a Bulgaria, República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Eslovaquia y Eslovenia, ha servido, junto a otros instrumentos, para ayudar a estos países a prepararse para su ingreso en la UE.

PNUD : Programa de naciones Unidas para el Desarrollo.

PRRAC : Programa Regional de Reconstrucción para América Central. Creado por la UE como respuesta a los destrozos causados por el huracán "Mitch" en 1998.

REGLAMENTO PVD-ALA : Reglamento del parlamento europeo y el Consejo que regula la cooperación de la Comunidad Europea con los países de Asia y América Latina. Sustituido desde 2007 por el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD).

SAARC : Asociación para la Cooperación regional del Sur de Asia. Comprende Bangla Desh, Bhután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka.

SICA : Sistema de Integración Centroamericano. Compuesto por tres órganos : la Corte de Justicia de América central (CCJ) el parlamento centroamericano (PARLACEN) y la Secretaría general del Sistema de Integración de América Central (SG-SICA).

SPG : Sistema de Preferencias Generalizadas. Concede ventajas arancelarias preferenciales, sin limitación cuantitativa, de manera unilateral siguiendo el principio de no reciprocidad a 180

países en desarrollo, economías en transición y territorios dependientes. Las preferencias arancelarias se modulan en función de la clasificación de los productos importados (sensibles y no sensibles).

STABEX : Sistema utilizado hasta el noveno FED para compensar, en los países ACP las pérdidas de ingresos de exportación debidas a la fluctuación de los precios o de la demanda de productos agrícolas.

SYSMIN : Sistema utilizado hasta el noveno FED para atenuar el efecto de la fluctuación de los ingresos obtenidos por la producción y venta de productos mineros.

SWAP : Sector-Wide Approach. Enfoque específico para el desarrollo sectorial. Ver capítulo 8.

TACIS : Asistencia técnica para la Comunidad de Estados Independientes. Programa de cooperación entre la Unión Europea y las repúblicas procedentes de la antigua Unión Soviética.

TRTA : Trade Related Technical Assistance. Actividades de asistencia técnica destinadas a mejorar la capacidad comercial de los países beneficiarios.

UE : Unión Europea. Creada sobre las bases de la CEE (Comunidad Económica Europea) la CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero) y el EURATOM (Comunidad Europea e la Energía Atómica) consta de 27 Estados miembros (Ver capítulo 1).

URB-AL : Programa de cooperación regional destinado al desarrollo de vínculos entre los entes locales europeos y de América Latina, mediante el intercambio de experiencias en el ámbito de las políticas urbanas.

EDITOR :

Asociación CEFICALE ley 1901 (Francia)

CONSEJO CIENTIFICO :

Ver en www.ceficale.org

EQUIPO DE PRODUCCION :

JPB Communication :

florencebeauvais@jpb-communication.fr

www.jpb-communication.fr

Graphisme : Sophie Finn

Révision : Hélène Vandeville Rouquayrol

Imprimerie Leclerc

Impreso en Francia - 2007

FOTOS :

© Communautés européennes 2004

- 2005 - 2006 - 2007

© Photos CE/R.Canessa

© CE/S.Herrero Villa

© Leda Rouquayrol Guillemette

“En aplicación de la Ley de 11 marzo de 1957 (artículo 4), del Código de la Propiedad Intelectual de 1 de julio de 1992 y de las disposiciones internacionales en la materia, queda estrictamente prohibida toda reproducción parcial o total de la presente publicación sin la autorización expresa de los autores”

Se recuerda a este respecto que la utilización abusiva y colectiva de la fotocopia pone en peligro el equilibrio económico de los circuitos del libro.

ISBN 2-9524330-1-1

Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Dirección General EuropeAid – Oficina de cooperación – Dirección América Latina.

Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores (Leda Rouquayrol Guillemette, Santiago Herrero Villa) y en ningún caso se debe considerar que refleja la opinión de la Unión Europea.