

Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine  
Université de La Sorbonne Nouvelle-Paris III

**Polymnia Zajefka, Directrice, et Leda Rouquayrol Guillemette**

28, rue Saint Guillaume 75007 PARIS, FRANCE

**Téléphone :** 33 1 44 39 86 99 - **FAX :** 33 1 45 48 79 58

**Contact :** geraldine.gondinet.@univ-paris3.fr

**Web site :** <http://www.iheal.univ-paris3.fr/>



Institute for the Study of the Americas  
University of London, Senate House

**James Dunkerley, Director, and Karen Perkins**

Malet Street, London WC1E 7HU, UK

**Téléfono :** (44) 20 7862 8870 - **FAX :** (44) 20 7862 8886

**Contact :** americas@sas.ac.uk - **Web site :** <http://americas.sas.ac.uk/>



Instituto de Estudios Europeos  
Pontificia Universidad Católica del Perú

**Miguel Giusti, Director, y María Isabel Merino**

Av. Universitaria s/n cuadra 18, San Miguel, Lima, Perú(511)

**Téléfono :** 332-5566 - **FAX :** (511) 332-5566

**Contacto :** ieeurop@pucp.edu.pe - **Web site :** <http://www.pucp.edu.pe/invest/iee>



Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro  
Universidade Candido Mendes

**Fabiano G. M. Santos, Diretor, e Maria Alice R. de Carvalho**

Rua da Matriz, 82 – Botafogo

22260-100 Rio de Janeiro, RJ, Brasil

**Telephone :** (55-21) 2537 8020 - **Fax :** (55-21) 22 86 7146

**Contato :** fsantos@iuperj.br - **Web site :** <http://www.iuperj.br/>



IUPERJ

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISAS DO RIO DE JANEIRO

Instituto Universitario de Estudios de Iberoamérica  
Universidad de Salamanca

**Manuel Alcántara Sáez, Director, y Agustín E. Ferraro**

C/ San Pablo 26, 37001 Salamanca, España

**Téléfono :** 34-923 294636 - **FAX :** 34-923 294637

**Contacto :** iberoame@usal.es - **Web site :** <http://iberoame.usal.es/>



Instituto Tecnológico Autónomo de México

**Stéphan Sberro**

Río Hondo, 1 Col, San Ángel Tizapán 01000. México, DF

**Téléfono :** 00 52 55 628 40 00 - **Ext :** 3924 - **FAX :** 00 52 55 628 40 92

**Contacto :** ssberro@itam.mx - **Web site :** <http://www.itam.mx/es/index.php>



Guía sobre la cooperación Unión Europea – América latina



# Guía sobre la cooperación

## Unión Europea – América latina



ES

Leda Rouquayrol Guillemette  
Santiago Herrero Villa



Unión Europea

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

**Leda Rouquayrol Guillemette  
Santiago Herrero Villa**

## **AGRADECIMIENTOS**

Los autores desean mostrar su gratitud hacia el programa LFA de la Comisión Europea, sin cuya financiación no hubiese sido posible la edición de esta guía. Muy especialmente a Fernando Cardesa, Director para América latina en la oficina de Cooperación EuropeAid que supo ver la importancia que el proyecto reviste para la comunidad educativa y la sociedad civil en general y nos animó a seguir trabajando en pro de la cooperación entre los dos continentes, una vez terminada la Guía. Agradecemos que extendemos a los tres jefes de unidad de su dirección, Denis Salord, Riccardo Gambini y Michael De Coninck.

Nuestro agradecimiento también a María Esmeralda Almeida Teixeira, coordinadora del programa en los momentos de gestación de la guía quien, con su buena disposición y su profesionalidad y un excelente equipo, nos ayudó a resolver cuantas dudas teníamos sobre los aspectos de procedimiento del proyecto y a Fernando Cano, que supo comprender las peculiaridades financieras del trabajo de edición.

Queremos agradecer el trabajo y la dedicación de Carla Cazzaniga, Annie Martínez Alonso y Carine Van Cauter quienes desde la unidad de información y comunicación de la Oficina de Cooperación EuropeAid nos ayudaron en la obtención de material gráfico y en la tramitación de los procedimientos editoriales y de las traducciones.

Aprovechamos para agradecer muy especialmente à Jean-Michel Blanquer, Anne Collin-Delaunay et Jean-Marc Delaunay, responsables de diplomas, que han aceptado de ofrecer un curso innovador en el IHEAL y en el DESC, desde 2004 : "Les enjeux de la coopération entre l'UE et l'Amérique latine". Al Rector Bernard Bosredon de la Universidad Sorbonne-Nouvelle Paris III que apoyó el proyecto así como a Polymnia Zajefka, que supo sabiamente darle continuidad.

No podemos olvidar a las prestigiosas Universidades en Europa y América latina que supieron comprender la importancia de disponer de un útil didáctico actualizado y que constituyen la red de universidades protagonistas del presente proyecto. Ellos ofrecerán la Guía en formato electrónico en sus web-sites, y pueden ser contactados a través de sus direcciones electrónicas mencionadas en la cubierta de la Guía. Un agradecimiento especial à Géraldine Gondinet y a los colegas de esta Red, profesores, investigadores, personal administrativo y de contabilidad : Institut des Hautes Etudes de l'Amérique latine - Université de la Sorbonne Nouvelle-Paris III, Institute for the Study of the Americas - University of London, Instituto de Estudios Europeos - Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro - Universidade Cândido Mendes, Instituto Universitario de Estudios de Iberoamérica - Universidad de Salamanca, Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Por último, queremos expresar nuestro agradecimiento al Consulado de Brasil en Le Havre, cuya ayuda logística ha hecho posible la realización de esta guía. Queremos expresar aquí nuestro agradecimiento à las Embajadas de los países latinoamericanos en Paris y Bruselas, al Banco Interamericano de Desarrollo, al Ministerio francés de Relaciones Exteriores, al CERCAL de la ULB, al DRIC y, en fin, a todas las Delegaciones de la Comisión europea en América latina.

## **PRESENTACIÓN**

Junto con el comercio y el diálogo político, para el fortalecimiento de la Democracia y del Estado de Derecho la cooperación es el tercer gran pilar sobre el que se asientan las relaciones entre la Unión Europea y América latina. Una cooperación que persigue objetivos claramente marcados de común acuerdo entre las partes. Desde la cumbre de Guadalajara, en mayo de 2004, la cohesión social, el multilateralismo y la integración regional ocupan un lugar fundamental en las relaciones entre las dos regiones. Sumados otros conceptos más tradicionales en la ayuda al desarrollo, la Unión Europea consagra unos quinientos millones de euros al año a América latina.

Existen numerosas monografías específicas y bibliografía en general sobre los flujos comerciales o las relaciones políticas entre los países que componen la Unión Europea y los de América latina. Sin embargo, a nivel académico, la cooperación es el gran ausente de los cursos de todo tipo y nivel impartidos en las universidades de las dos orillas del Atlántico.

Esta publicación nace con la vocación de llenar ese espacio vacío, de ofrecer, como su propio nombre indica, una guía que permita 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.

Los autores poseen una larga experiencia en el campo de la cooperación en general y con América latina en particular, así como en la docencia universitaria. No puedo sino felicitarlos por esta iniciativa que contribuirá, sin ninguna duda, a que la cooperación entre la UE y América latina ocupe el lugar que merece en los estudios universitarios y al desarrollo de cursos específicos que pongan a esta actividad dentro del entramado académico de las relaciones internacionales del siglo XXI.

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

## ÍNDICE

1	LA UNIÓN EUROPEA : BREVE APUNTE HISTÓRICO LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN	7
2	UNA POLÍTICA COMÚN : ¿COOPERACIÓN AL DESARROLLO O ASISTENCIA EXTERIOR?	15
3	LAS PRIORIDADES DE LA ASISTENCIA COMUNITARIA	19
4	LOS PROGRAMAS DE ASISTENCIA EXTERIOR	25
5	LA TOMA DE DECISIONES EN LA UE LA REFORMA DE LA GESTIÓN DE LA ASISTENCIA EXTERIOR	33
6	LA COOPERACIÓN UNIÓN EUROPEA – AMÉRICA LATINA	39
7	LOS PROGRAMAS REGIONALES EN AMÉRICA LATINA	53
8	LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN. LOS DIFERENTES ENFOQUES	57
9	EL CICLO DEL PROYECTO	63
10	LAS FASES DEL CICLO DE PROYECTO : I	71
11	LAS FASES DEL CICLO DEL PROYECTO : II	75
12	LOS RESULTADOS DE LA COOPERACIÓN UNIÓN EUROPEA – AMÉRICA LATINA : PERSPECTIVAS DE FUTURO	79
13	ANEXOS : LOS DOCUMENTOS DE LA COOPERACIÓN GLOSARIO	82

## INTRODUCCIÓN

No se podría empezar esta publicación de otra manera que mostrando la configuración institucional vigente en la Unión Europea 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.

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 también los llamados programas regionales que vehiculan una buena parte de la cooperación europea en América latina.

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 hemos 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.

**Leda Rouquayrol Guillemette**  
**Santiago Herrero Villa**

## 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 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, 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 Europea<sup>1</sup> que posibilitó la consecución, en 1992, del Mercado Único Europeo,

<sup>1</sup> [http://europa.eu.int/eur-lex/es/search/treaties\\_other.html](http://europa.eu.int/eur-lex/es/search/treaties_other.html)





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. 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.

Bulgaria y Rumania, a la que se les han unido recientemente 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.

## **LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN**

La **Comisión europea**<sup>2</sup> 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 por 25 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 (los reglamentos de base para cada región o tema

---

<sup>2</sup> <http://europa.eu.int>

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 25 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**<sup>3</sup> 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.

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.

Particular mención merece el **Consejo Europeo**<sup>4</sup> 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.

---

<sup>3</sup> <http://ue.eu.int>

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



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)**<sup>5</sup>, elegido por sufragio universal directo cada cinco años desde 1979, ha ido aumentando sus poderes reales con los sucesivos tratados. Se compone de 732 eurodiputados elegidos en cada uno de los 25 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 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.

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, 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**<sup>6</sup> 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.

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.

---

<sup>5</sup> [www.europarl.eu.int](http://www.europarl.eu.int)

<sup>6</sup> [www.eca.eu.int](http://www.eca.eu.int)

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)<sup>7</sup> 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)<sup>8</sup> 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**<sup>9</sup> 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.

Por último, merece la pena citar al **Banco Europeo de Inversiones (BEI)** 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.

---

<sup>7</sup> [www.ces.eu.int](http://www.ces.eu.int)

<sup>8</sup> [www.cor.eu.int](http://www.cor.eu.int)

<sup>9</sup> [www.curia.eu.int](http://www.curia.eu.int)



## 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)<sup>10</sup> el de Ámsterdam (1997)<sup>11</sup>, el de Niza (2001)<sup>12</sup> 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 ratificación actualmente<sup>13</sup>. 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 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.

<sup>10</sup> [http://europa.eu.int/eur-lex/es/treaties/dat/EU\\_consol.html](http://europa.eu.int/eur-lex/es/treaties/dat/EU_consol.html)

<sup>11</sup> <http://europa.eu.int/abc/obj/amst/es/>

<sup>12</sup> [http://europa.eu.int/comm/nice\\_treaty/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/nice_treaty/index_es.htm)

<sup>13</sup> <http://www.europa.eu.int/constitution/>

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 ECHO) 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 (EuropeAid) responsable de la gestión integral de la ayuda externa por un importe de unos 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, muy particularmente en América latina (ver guías ALFA y Alban). 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.

## 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.

Desde el punto de vista de la práctica cotidiana en los servicios responsables de la Comisión europea, cooperación y asistencia exterior son dos términos intercambiables.

Sin embargo se refieren a actividades realizadas en contextos diferentes, tanto por las condiciones objetivas de pobreza de los países receptores de la ayuda comunitaria como por el marco de referencia internacional establecido por los grandes actores del sector: el sistema de Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y las propias instituciones de la UE, además de las agencias de cooperación nacionales de los países más activos en este campo, dentro y fuera de la UE (Japón, Canadá, Noruega, Suiza, Australia o los Estados Unidos).

La fórmula “cooperación al desarrollo” se ha visto completada por la declaración de los “Objetivos de Desarrollo del Milenio” y abandonada por la lucha contra la extrema pobreza (ver capítulo 3) que se concentra en aquellos países considerados como de renta baja. Para los estados considerados como de renta media (es el caso prácticamente de toda América Latina) se sigue utilizando mayoritariamente la fórmula “Asistencia exterior”. Una prueba de la utilización de ambas como sinónimos en la práctica comunitaria nos la puede dar la denominación del servicio especializado en la gestión de la asistencia, “Oficina de Cooperación EuropeAid”, que, sin embargo, se creó por una decisión de la Comisión cuyo título hablaba de “la reforma de la gestión de la asistencia exterior de la UE”<sup>14</sup>.

En la Comisión europea hay otra razón de índole interna que justifica igualmente la utilización de las dos terminologías. Existe un servicio, la Dirección General de Desarrollo<sup>15</sup>, especializado desde hace décadas en la cooperación con los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP).

Además de ser responsable de la programación de la ayuda de la UE a estas regiones, representa a la Comisión europea en las grandes reuniones y conferencias internacionales como Monterrey o Johannesburgo .



<sup>14</sup> [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/reform/intro/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/reform/intro/index.htm)

<sup>15</sup> [http://www.europa.eu.int/comm/dgs/development/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/dgs/development/index_en.htm)



Sin embargo, la programación de la asistencia comunitaria a las demás regiones del planeta, incluida América latina, es responsabilidad de otro servicio de la Comisión, la Dirección General de Relaciones Exteriores<sup>16</sup>, que tiene otras referencias políticas y que trabaja en regiones donde la situación objetiva y las necesidades de asistencia son muy diferentes. Pensemos, por ejemplo, en las diferencias entre el África subsahariana y las Repúblicas Independientes originadas tras la desaparición de la Unión Soviética, regiones ambas que reciben fondos del contribuyente europeo.

La ayuda al desarrollo se convirtió formalmente en política común 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.

## **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 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.

---

<sup>16</sup> [http://www.europa.eu.int/comm/dgs/external\\_relations/](http://www.europa.eu.int/comm/dgs/external_relations/)

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 veinticinco 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.

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 de ochenta bases legales que habilitan a la Comisión europea para ejecutar la asistencia exterior en representación 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 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.

Las cifras mencionadas corresponden a la situación actual, encuadrada en las llamadas *perspectivas financieras 2000 – 2006*. Las grandes cifras del presupuesto comunitario se deciden por periodos de siete años y se adoptan formalmente por los Jefes de Estado y de Gobierno de los ahora veinticinco países miembros. En la actualidad ha empezado el debate sobre las perspectivas financieras 2007 – 2013<sup>17</sup>, periodo para el que la Comisión ha propuesto un total de 95.000 millones de euros bajo el epígrafe de la asistencia exterior. Esta discusión se anuncia difícil a causa de la petición de seis Estados miembros de que el total del presupuesto comunitario no rebase el 1 % del PIB a pesar de la ampliación. Existiría incluso la posibilidad de una reducción de las disponibilidades financieras reales de la asistencia exterior de la UE, especialmente si el debate sobre la integración del FED en el presupuesto comunitario se mezcla con el establecimiento del marco financiero disponible para el periodo y se tienen en cuenta las dificultades por las que el FED ha atravesado en los últimos años para comprometer las cantidades disponibles.

---

<sup>17</sup> <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/s27000.htm#PERSPECTIVES>

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. Desde el cambio de los comisarios responsables a, muy especialmente, las repercusiones de las nuevas tendencias que periódicamente aparecen en la comunidad internacional o las conclusiones de las grandes conferencias mundiales sobre desarrollo como Monterrey o Johannesburgo, por citar las celebradas en los últimos años.

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 Milenio<sup>18</sup>. 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 Mundial<sup>19</sup>, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo<sup>20</sup> (PNUD) o el Comité de Asistencia al Desarrollo<sup>21</sup> (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 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 pobreza<sup>22</sup> (Poverty Reduction Strategy Papers PRSP).



<sup>18</sup> [www.un.org/millenniumgoals](http://www.un.org/millenniumgoals)

<sup>19</sup> <http://www.bancomundial.org/>

<sup>20</sup> <http://www.undp.org/>

<sup>21</sup> [http://www.oecd.org/topic/0,2686,en\\_2649\\_37413\\_1\\_1\\_1\\_1\\_37413,00.html](http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_37413_1_1_1_1_37413,00.html)

<sup>22</sup> <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/0,,menuPK:336998~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:336992,00.html>

## 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 niña/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 la viruela.

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.

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.

Con el propósito de maximizar el impacto de sus acciones en el contexto del desarrollo global, la Comunidad decidió en noviembre de 2000<sup>23</sup> centrar su asistencia exterior en seis áreas en las que tendrían un valor añadido particularmente importante. A continuación, enumeramos estas prioridades<sup>24</sup> con un breve comentario sobre su aplicación específica en América latina :

### Relación entre comercio y desarrollo

En noviembre de 2002 el Consejo de Ministros adoptó sus conclusiones sobre la Comunicación<sup>25</sup> 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 OMC y los objetivos de la política de desarrollo. 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.

<sup>23</sup> Declaración común del Consejo y la Comisión sobre la Política de Desarrollo de la Comunidad Europea ref. 13458/00 del 16/11/2000. ver en : [http://europa.eu.int/comm/development/body/legislation/docs/council\\_statement.pdf#zoom=100](http://europa.eu.int/comm/development/body/legislation/docs/council_statement.pdf#zoom=100)

<sup>24</sup> Para acceder a los documentos sectoriales de base y sus actualizaciones, véase.

<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/s05036.htm>

<sup>25</sup> Propuesta política de la Comisión a los Estados miembros de la UE y al Parlamento Europeo.

### **Integración y cooperación regional**

La política de la UE considera la integración regional de los países en desarrollo 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.

### **Apoyo a políticas macroeconómicas y acceso igualitario a los servicios sociales (Salud y Educación)**

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 sigue 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*<sup>26</sup>.

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.



<sup>26</sup> [http://www.europa.eu.int/comm/development/body/theme/human\\_social/pol\\_education2\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/development/body/theme/human_social/pol_education2_en.htm)



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**<sup>27</sup>, 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.

### **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.

### **Seguridad alimentaria y desarrollo rural sostenible**

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<sup>28</sup>).

<sup>27</sup> [http://www.europa.eu.int/comm/development/body/theme/human\\_social/pol\\_health1\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/development/body/theme/human_social/pol_health1_en.htm)

<sup>28</sup> [http://www.delury.cec.eu.int/paraguay/cooperacion/ue\\_para\\_proyecto2.htm](http://www.delury.cec.eu.int/paraguay/cooperacion/ue_para_proyecto2.htm)

### **Construcción institucional : Gobernanza, consolidación de la capacidad institucional y Estado de derecho**

La comunidad internacional, incluida la Unión Europea, han 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 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.

### **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) incluye 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.

Estas seis 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.

La creación del Fondo global contra el SIDA<sup>29</sup> o la Iniciativa global por el agua<sup>30</sup> reciben el apoyo político y financiero de la UE. En el cuadro adjunto pueden verse algunos de los planes de acción adoptados a partir de las conferencias internacionales organizadas por Naciones Unidas.

---

<sup>29</sup> <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/r12510.htm>

<sup>30</sup> <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/r12520.htm> y  
[http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/water/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/water/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 desarrollados<sup>31</sup> (LDCs). Iniciativa de la UE sobre la libertad de comercio, excepto armas, para los países menos desarrollados (Everything But Arms<sup>32</sup>).

**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 %<sup>33</sup>.

**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 internacionales<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> <http://r0.unctad.org/conference/>

<sup>32</sup> [http://europa.eu.int/comm/trade/issues/global/gsp/eba4\\_sum.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/issues/global/gsp/eba4_sum.htm)

<sup>33</sup> <http://www.un.org/spanish/conferences/ffd/>

<sup>34</sup> <http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/>

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, los países de estas regiones disfrutaban hoy de los llamados Acuerdos de Cotonou<sup>35</sup> 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 Desarrollo<sup>36</sup> (FED), gestionado por la Comisión europea a partir de contribuciones extra-presupuestarias de los estados miembros<sup>37</sup>. El FED funciona de manera diferente al resto de los programas de asistencia exterior de la UE y, en la actualidad, las instituciones comunitarias reflexionan y discuten sobre la integración de la cooperación con los países ACP en un marco jurídico y financiero semejante al del resto de las regiones del mundo, es decir la transformación del FED en un programa más, incluido en los presupuestos de la UE.

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-ALA<sup>38</sup> (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.

Al mismo tiempo, el refuerzo del “bloque mediterráneo” en la CE permitió, 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 MEDA<sup>39</sup>.



<sup>35</sup> [http://europa.eu.int/comm/development/body/cotonou/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/development/body/cotonou/index_en.htm)

<sup>36</sup> [http://europa.eu.int/eur-lex/accessible/es/lif/reg/es\\_register\\_11702020.html#content](http://europa.eu.int/eur-lex/accessible/es/lif/reg/es_register_11702020.html#content)

<sup>37</sup> Para más detalles, [http://europa.eu.int/comm/development/body/organisation/assess\\_enlarg\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/development/body/organisation/assess_enlarg_en.htm)

<sup>38</sup> [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=FR&numdoc=31992R0443&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=FR&numdoc=31992R0443&model=guichett)

<sup>39</sup> [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/euromed/cr2698\\_00\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/cr2698_00_es.pdf)



La caída del muro de Berlín y la subsiguiente 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 TACIS<sup>40</sup> (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 el 1 de mayo de 2004 en miembros de pleno derecho de la UE. La cooperación continúa con los cuatro restantes candidatos<sup>41</sup>, Rumania, Bulgaria, Croacia y Turquía (también beneficiario del programa MEDA.)

Finalmente, la situación en los Balcanes, después de las diversas guerras que se sucedieron en la antigua Yugoslavia, ha dado lugar al programa CARDS<sup>42</sup>, 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.

La situación actual, por lo tanto, es que 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.

Tras esta pequeña introducción histórica, es importante describir las distintas modalidades que puede tomar la asistencia exterior de la UE :

## **LOS PROGRAMAS GEOGRÁFICOS**

Los párrafos anteriores muestran la evolución de la cobertura geográfica de la cooperación comunitaria. Los programas y reglamentos mencionados constituyen la base legal y el instrumento fundamental

---

<sup>40</sup> [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/tacis/publications/general/new\\_regulation\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/tacis/publications/general/new_regulation_en.pdf)

<sup>41</sup> [http://europa.eu.int/comm/enlargement/index\\_es.html](http://europa.eu.int/comm/enlargement/index_es.html)

<sup>42</sup> [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/see/docs/cards/2666\\_00\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/docs/cards/2666_00_en.pdf)

para su ejecución. Por lo general, cada reglamento prevé la utilización de dos o tres líneas presupuestarias basadas en los criterios de cooperación financiera, científica o técnica, 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, o en una de las “sub-regiones” establecidas en cada caso).



Existen también programas específicos de ámbito regional y contenido específico (desde AL-Invest hasta OREAL 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.

### **LOS PROGRAMAS TEMÁTICOS**

Como complemento a las acciones financiadas por los programas “geográficos” existe una serie de líneas presupuestarias “temáticas” u “horizontales” destinadas a financiar programas o proyectos de carácter específico en cualquier región o país del mundo. En muchos casos, estas líneas presupuestarias se utilizan para complementar determinados programas o proyectos financiados por los presupuestos “geográficos” clásicos.

En otras ocasiones, la Comisión europea, gestora de toda la ayuda comunitaria, puede hacer uso de estos presupuestos para lanzar acciones con mucha mayor independencia y rapidez que si se financiasen por los mecanismos geográficos tradicionales.

En buena parte de los casos, estas líneas temáticas no son programables y financian acciones seleccionadas por medio de convocatorias de propuestas que aparecen en las páginas web<sup>43</sup> que la Comisión europea lanzó a este efecto en 1998.

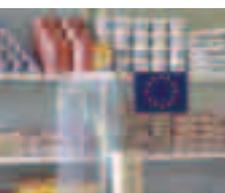
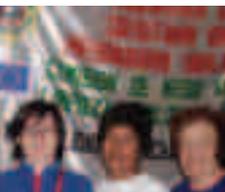
Las principales de estas líneas “temáticas” son :

#### **Iniciativa europea para la Democracia y los Derechos Humanos<sup>44</sup> :**

Publica dos convocatorias de proyectos al año y financia aquellos seleccionados en las mismas y algunos otros por propia iniciativa.

<sup>43</sup> [http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/tender/index\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/tender/index_es.htm)

<sup>44</sup> [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/index_en.htm)



El refuerzo y la modernización de las administraciones de justicia, las misiones de observación a los procesos electorales (Ecuador en 2002, Guatemala en 2003), 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.

#### **Co-financiación a ONGs<sup>45</sup> :**

La Comisión europea dedica una línea presupuestaria a cofinanciar proyectos de ONGs, tanto europeas como de países terceros. Desde 1998 esta cofinanciación 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. Por regla general, existen dos tipos de convocatorias anuales: una de ellas requiere la participación de ONGs de los países receptores aunque siempre es positiva la colaboración con alguna ONG de la UE. Una segunda convocatoria se dirige a ONGs de la UE que promuevan acciones de comunicación y sensibilización de la población europea hacia el desarrollo y la cooperación.

#### **Medio ambiente y bosques tropicales<sup>46</sup> :**

La Unión Europea utiliza esta línea presupuestaria 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 Brasil<sup>47</sup>) 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 que hay que implicar para que un proyecto conservacionista tenga alguna posibilidad de éxito.

<sup>45</sup> [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/ong\\_cd/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/ong_cd/index_en.htm)

<sup>46</sup> [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/forests/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/forests/index_en.htm)

<sup>47</sup> [http://www.comdelbra.org.br/pt/eu\\_and\\_country/5.htm](http://www.comdelbra.org.br/pt/eu_and_country/5.htm)

**Salud<sup>48</sup> :**

Esta línea presupuestaria tiene particular incidencia en la lucha contra el SIDA y las llamadas “enfermedades infecciosas ligadas al subdesarrollo”, a saber malaria y tuberculosis. En la actualidad se discute a nivel internacional sobre la ampliación de este concepto a otras enfermedades como el dengue, el mal de Chiagas o la lepra. Gracias a esta financiación pueden existir algunas instituciones especializadas en el tratamiento de estas enfermedades en países de África, Asia y América Latina.

**Igualdad de Género<sup>49</sup> :**

Este concepto es 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 y desde 2002 existe una dotación presupuestaria destinada a programas que promuevan específicamente la igualdad de oportunidades de las mujeres.

**Poblaciones desarraigadas y refugiados :**

Catástrofes naturales y conflictos armados provocan desplazamientos de poblaciones que, a veces, son de larga duración. Mediante esta línea presupuestaria se ayuda a estas poblaciones para que su vida sea menos difícil durante el tiempo que tengan que vivir lejos de sus hogares y, llegado el momento, se facilita la reintegración a sus lugares de origen.

En América latina, esta línea ha financiado, entre otros, la ayuda a los refugiados guatemaltecos en México durante los últimos años.

---

<sup>48</sup> [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/health/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/health/index_en.htm)

<sup>49</sup> [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/gender/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/gender/index_en.htm)



### **Lucha contra las drogas :**

La Unión Europea mantiene una decidida política de lucha contra la producción y el consumo de drogas. En América latina se declina fundamentalmente a través de la ayuda a los diversos programas nacionales contra las drogodependencias, la reinserción social y el control y combate contra los llamados “precursores”, elementos químicos necesarios para la producción de cocaína o heroína.

### **Enlace entre Ayuda de urgencia, rehabilitación y desarrollo.**

Permite consagrar de manera más rápida de lo habitual los fondos necesarios para hacer el “puente” entre la ayuda humanitaria con motivo de una catástrofe natural y la preparación de las acciones de ayuda al desarrollo más clásicas. Esta línea ha sido usada, por ejemplo, para el lanzamiento del PRACC (Programa de Reconstrucción y Rehabilitación de América Central) después del paso devastador del huracán Mitch por la región.

### **Rehabilitación y minas anti-persona<sup>50</sup> :**

Esta línea presupuestaria, íntimamente ligada a la anterior, se ocupa de los trabajos de rehabilitación de servicios básicos que permitan la supervivencia de una población en las circunstancias inmediatamente posteriores a un conflicto armado de cualquier tipo. Particular prioridad reciben las operaciones de desminado como, por ejemplo, las realizadas en la frontera entre Nicaragua y Honduras (2002). Recordemos aquí que la UE sostiene en todos los foros internacionales una postura sin matices a favor de la prohibición de este tipo de armas.

### **Seguridad alimentaria<sup>51</sup> :**

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 mundo<sup>52</sup>, fomentando la producción y el asentamiento de redes de distribución locales.

<sup>50</sup> [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/mines/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/mines/index_en.htm)

<sup>51</sup> [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/foodsec/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/foodsec/index_en.htm)

<sup>52</sup> De ellos forman parte Bolivia, Ecuador, Honduras y Nicaragua.

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.

La UE concede particular importancia a los Derechos humanos, 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 el impacto de dicho proyecto sobre los Derechos humanos, 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 verse originará de forma casi automática que el proyecto no sea aprobado.



## **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 publicación trata 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 enfoque sectorial, del que se hablará más adelante, es uno de los mecanismos que permitirán mejorar las sinergias de los diferentes donantes, incluidas en este caso los demás organismos



internacionales 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 de la asistencia exterior de la CE, gestionada ahora desde las delegaciones de la Comisión supone un paso adelante 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.

## **DISTRIBUCIÓN PROGRAMÁTICA DE LA ASISTENCIA EXTERIOR DE LA UE**

### **A) Programas geográficos**

- Países (77) de África, Caribe y Pacífico.  
Acuerdos de Cotonou.  
Fondo Europeo de Desarrollo.
- Países de la cuenca sur y este del mediterráneo : Reglamento MEDA.
- Países de América latina y Asia: Reglamento PVD-ALA.
- Países de Europa del este y Asia Central (Repúblicas procedentes de la antigua Unión Soviética : Reglamento TACIS.
- Países de los Balcanes occidentales (procedentes de la antigua Yugoslavia) : Reglamento CARDS.

### **B) programas temáticos u horizontales**

- Iniciativa europea para la democracia y los derechos humanos.
- Medio ambiente y bosques tropicales.
- Asuntos de igualdad de género.
- Salud (SIDA, malaria y tuberculosis)
- Poblaciones desarraigadas y refugiados.
- Seguridad alimentaria y desarrollo rural.
- Lucha contra las drogas.
- Rehabilitación y minas antipersonales.
- Enlace entre ayuda de urgencia, rehabilitación y desarrollo.
- Cofinanciación a ONGs y cooperación descentralizada.

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 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 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 EuropeAid<sup>53</sup>, 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 para los países ACP y la de Relaciones Exteriores, 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

---

<sup>53</sup> [www.europa.eu.int/comm/europeaid/](http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/)

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 proyectos<sup>54</sup>.



## 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.

Mientras la Dirección General de Desarrollo (DG DEV) se ocupa de todo lo referente a los países ACP, la Dirección General de Relaciones Exteriores (DG RELEX) es responsable de las relaciones políticas y la programación de la ayuda de las demás regiones, incluida América latina. 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 (Comercio<sup>55</sup>, Presupuesto<sup>56</sup>, Ampliación<sup>57</sup>, Ayuda Humanitaria<sup>58</sup>

---

<sup>54</sup> [http://europa.eu.int/comm/enlargement/index\\_es.html](http://europa.eu.int/comm/enlargement/index_es.html)

<sup>55</sup> [http://www.europa.eu.int/pol/comm/index\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/pol/comm/index_es.htm)

<sup>56</sup> [http://www.europa.eu.int/pol/financ/index\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/pol/financ/index_es.htm)

<sup>57</sup> [http://www.europa.eu.int/pol/enlarg/index\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/pol/enlarg/index_es.htm)

<sup>58</sup> [http://www.europa.eu.int/pol/hum/index\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/pol/hum/index_es.htm)



y Economía y Finanzas<sup>59</sup>, además, claro esta 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, generalmente 5 años. 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.

Los informes de estrategia dan lugar inmediatamente a los planes operativos plurianuales (generalmente incluidos en el mismo) declinados posteriormente con periodicidad anual (Planes Operativos Anuales o POA).

Estos son los documentos que llegan a la Oficina de Cooperación EuropeAid para que ésta inicie la ejecución de la asistencia de la manera que se verá mas tarde.

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.

---

<sup>59</sup> [http://www.europa.eu.int/pol/emu/index\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/pol/emu/index_es.htm)

Suelen incluirse aquí las direcciones generales de “políticas internas” (Medio Ambiente, Pesca, Transporte y Energía, Investigación, etc.) con responsabilidad sectorial sobre el contenido del proyecto o programa en cuestión. Se considera con buen criterio, por ejemplo, que la experiencia de la Dirección General de Medio Ambiente puede ayudar a mejor definir los componentes ambientales de un programa o proyecto y a evitar errores en su concepción y ejecución. En definitiva, la decisión financiera se somete a una consulta interservicios formal en el seno de la Comisión, antes de que pueda realizarse el compromiso financiero legal.

Un paso importante, inmediatamente anterior al lanzamiento de la propuesta de financiación, es el paso de los programas, proyectos y transferencias presupuestarias por el llamado Comité de gestión (PVD-ALA en este caso) donde restan representados los Estados miembros que hacen valer su opinión y pueden llegar a bloquear una propuesta de la Comisión.

## LA DESCONCENTRACIÓN

La piedra angular de la reforma es, sin embargo, la llamada **desconcentración**<sup>60</sup> 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 ligeramente. El número de días de formación por persona ha aumentado 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 gestionados.

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 intercam-

<sup>60</sup> [http://europa.eu.int/comm/europeaid/decentr/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/decentr/index_en.htm)





biador 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.

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 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.

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 del ya mencionado reglamento PVD/ALA, en vigor desde 1992, cuando estas relaciones entre las dos regiones puedan institucionalizarse y profundizarse en el terreno de la cooperación política y comercial<sup>61</sup> y de la ayuda al desarrollo<sup>62</sup>. Este reglamento constituye 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 primera cumbre de jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Río de Janeiro<sup>63</sup> (Brasil) en 1999 y ha continuado con cumbres periódicas similares como la de Madrid<sup>64</sup> (España) en 2002 y la de Guadalajara<sup>65</sup> (México) en 2004.

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.

<sup>61</sup> [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/la/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/la/index.htm)

<sup>62</sup> [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/amlat/information\\_generale.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/amlat/information_generale.htm)

<sup>63</sup> [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/andean/doc/rio\\_sum06\\_99.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/andean/doc/rio_sum06_99.htm)

<sup>64</sup> [http://europa.eu.int/comm/world/lac/conc\\_fr/decl.htm](http://europa.eu.int/comm/world/lac/conc_fr/decl.htm)

<sup>65</sup> [http://europa.eu.int/comm/world/lac-guadal/00\\_index.htm](http://europa.eu.int/comm/world/lac-guadal/00_index.htm)





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 instaura 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, ha impulsado 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 persistente<sup>66</sup>.

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 Desarrollo<sup>67</sup> (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.

---

<sup>66</sup> Ver el discurso de Chris Patten en [http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/news/patten/speech04\\_61.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/speech04_61.htm)

<sup>67</sup> <http://www.iadb.org/index.cfm?language=spanish>

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 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 ha hablado 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 2003<sup>68</sup>.



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 ha manifestado 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 la Corte 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 ampliación de 15 a 25 Estados miembros en 2004 significa una oportunidad para los socios de la UE en América latina.

---

<sup>68</sup> [http://www.iadb.org/res/index.cfm?fuseaction=Publications.List&type=pub\\_type&pub\\_type\\_id=NEW&pub\\_type\\_id1=IDE](http://www.iadb.org/res/index.cfm?fuseaction=Publications.List&type=pub_type&pub_type_id=NEW&pub_type_id1=IDE)



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 25 países de los actuales acuerdos de asociación firmados por la UE a 15 con los diferentes Estados latinoamericanos, ampliará las posibilidades comerciales de éstos últimos que se beneficiarán de mayor y más fácil acceso a los mercados de los diez nuevos miembros de la UE.

### **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.

En el campo de la cooperación, la UE destina, desde 1996, una media de unos 500 millones de euros al año (además 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.

Además de esta asociación “birregional”, las relaciones de cooperación de la UE con América latina se mantienen a dos niveles fundamentales. Bilateralmente con cada uno de los países latinoamericanos, de México a Chile y con las tres agrupaciones regionales constituidas en la región, en seguimiento de la prioridad que la UE otorga a los procesos de integración regional en todo el planeta. Reglamentariamente, la financiación comunitaria a América latina se realiza a través de las líneas presupuestarias<sup>69</sup> B7 - 310 (cooperación financiera y técnica) y B7 -311 (Cooperación económica) derivadas del reglamento PVD/ALA. Además, América latina es una de las principales regiones beneficiarias de las líneas presupuestarias temáticas descritas en el capítulo 4.

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

## **MERCOSUR**

El MERCOSUR es un proceso dinámico de integración regional entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. 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.

---

<sup>69</sup> <http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/amlat/statfinances/charts.htm>



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 ha estado 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 en 2002. La UE es también el principal inversor extranjero con 16.400 millones de euros en el mismo año<sup>70</sup>.

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 asciende 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 CAN 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.

---

<sup>70</sup> [http://www.europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/mercosur/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/mercosur/index_en.htm)

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, que incluye un régimen especial "drogas". 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 región<sup>71</sup>.

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 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.

---

<sup>71</sup> [http://www.europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/andean/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/andean/index_en.htm)



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.

## AMÉRICA CENTRAL

El elemento fundamental de las relaciones entre la UE y América central 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 total<sup>72</sup>. Las relaciones comerciales entre la UE y América central están, como en el caso de la CAN, sujetas al sistema de preferencias generalizadas.

---

<sup>72</sup> [http://www.europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/central\\_america/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/central_america/index_en.htm)

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 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 objetivos 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 comercial<sup>73</sup> 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

---

<sup>73</sup> [http://www.europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/countries/mexico/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/countries/mexico/index_en.htm)

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 país<sup>74</sup>.



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.



<sup>74</sup> [http://www.europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/countries/chile/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/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.
- 1997 :** Firma 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).
- 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.



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 subregional. 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 (**LFA y AL AN**) 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**, estudia y analiza las relaciones entre las dos regiones. La financiación comunitaria se produce generalmente mediante la selección de proyectos de calidad a través de convocatorias de propuestas (ver capítulos 8 y 9).

### AL AN

Lanzado oficialmente en la segunda cumbre UE – ALC (Madrid) en mayo de 2002, es un programa de becas de estudios de alto nivel. Sus objetivos son 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 el aumento de las competencias de los ciudadanos latinoamericanos en sus países de origen.

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 exbecarios, abierta también a los becarios de @LFA y otros programas en América latina. 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. En sus dos primeras convocatorias (años 2003 y 2004) se han seleccionado 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.

Toda la información disponible está en :

[http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/alban/index\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/alban/index_es.htm)

### **LFA (América latina-Formación académica)**

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 América latina y la UE y 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 9 convocatorias, se han aprobado hasta ahora 208 proyectos de los que 86 corresponden a gestión académica e institucional y 122 a formación científica y técnica.

Toda la información disponible está en :

[http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/alfa/index\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/alfa/index_es.htm)

### **AL-Invest**

El primer programa regional en empezar a funcionar (1993), AL-Invest contribuye a la internacionalización y los contactos mutuos de empresas de las dos regiones, con particular preferencia a las pequeñas y medianas (PYMES). Sus objetivos son: reforzar las relaciones comerciales interregionales mediante la transferencia de tecnología y de conocimientos técnicos desde Europa hacia América latina y mantener una cooperación sostenible y de interés mutuo entre las empresas de ambas regiones.

En las dos primeras fases de AI-Invest los resultados han sido muy positivos. Han participado más de 30.000 empresas y se han firmado acuerdos comerciales por un importe de más de 200 millones de euros. La tercera fase del programa AI-Invest (2004 - 2007) tiene prevista una aportación de 46 millones de euros de la UE. En diciembre de 2003, la Comisión europea firmó un contrato con un consorcio de instituciones representativas de los dos continentes que serán responsables de su ejecución. Toda la información disponible está en : [http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/al-invest/index\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/al-invest/index_es.htm)



### **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. Entre sus objetivos figura también el apoyo institucional.

En sus siete años de funcionamiento, URB-AL ha reunido a más de 12.000 entes locales europeos y latinoamericanos con unos 2.000 casos de participación. En su primera fase (1996 - 2000), se establecieron 8 redes temáticas y se aprobaron 79 proyectos comunes de los cuales ya se han terminado 70. Su dotación presupuestaria fue de 14 millones de euros que han crecido hasta 50 millones para su segunda fase (2001 - 2006).

En esta segunda fase, se incluyen, 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.

Toda la información disponible está en : [http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/urbal/index\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/urbal/index_es.htm)

### **@LIS (ALIANZA PARA LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN)**

Tiene como objetivo la reducción de la *llamada fractura digital*, fomentando el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Partiendo de una primera convocatoria, realizada en 2003, se seleccionaron 19 proyectos distribuidos en cuatro campos temáticos : gobernanza local, educación y diversidad cultural, sanidad pública e integración social.

**LOS PROGRAMAS REGIONALES : LA CONTRIBUCIÓN FINANCIERA DE LA (EN MILLONES DE EUROS) ABIERTA EN LA ACTUALIDAD (JUNIO 2005)**

AL AN	88,5
LFA II	52,0
AL-INVEST III	46,0
@LIS	63,5
URB-AL II	50,0
EUROsociAL	30,0
OBSERVATORIO	1,3
<b>TOTAL</b>	<b>331,3</b>

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

En estos proyectos participan actualmente 103 organizaciones de la Unión Europea y 109 de América latina. Igualmente, se han establecido tres redes de cooperación que corresponden a reguladores, investigadores y participantes en el programa que también está abierto a los países del Caribe.

Su presupuesto (2001 – 2006) es de 85 millones de euros de los que el 75 % corresponde a la participación financiera de la UE.

Toda la información disponible está en :

[http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/alis/index\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/comm/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 15 de marzo de 2005 se cerró la primera convocatoria de proyectos, en torno a tres grandes ejes verticales centrados en la **educación**, la **salud**, la **administración de justicia** y la **fiscalidad**. Una acción transversal en relación con el empleo será ejecutada en cooperación con la OIT (Organización Internacional del Trabajo).

Toda la información disponible está en :

[http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/amlat/euro-social\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/amlat/euro-social_es.htm)

**OBSERVATORIO PARA LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA – AMÉRICA LATINA**

Aprobado en septiembre de 2003, trata de identificar y desarrollar todas las posibilidades de asociación entre las dos regiones. Los objetivos del observatorio son : contribuir a la reflexión sobre los retos comunes que la UE y América latina deben afrontar conjuntamente, reforzar las relaciones entre las entidades de estudios de ambas regiones dispuestas a compartir su potencial de estudio e información y propiciar la difusión en Europa y América latina de la información pertinente con una visión estratégica de las relaciones entre las dos.

Toda la información disponible está en :

[http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/amlat/oreal\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/amlat/oreal_es.htm)

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 deciden, 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 parece reducida en el marco que acabamos de subrayar. Sin embargo, 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.europa.eu.int/comm/europeaid/tender/index\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/comm/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.europa.eu.int/comm/europeaid/tender/gestion/index\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/comm/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.europa.eu.int/comm/europeaid/tender/gestion/pg\\_npg\\_es.doc](http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/tender/gestion/pg_npg_es.doc) . El Reglamento Financiero de aplicación general, al que ya se ha hecho referencia anteriormente, se encuentra en <http://europa.eu.int/geninfo/query/engine/search/query.pl>.

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 ENFOQUE SECTORIAL**

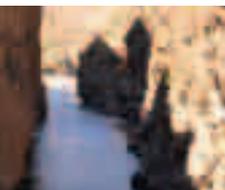
Los programas sectoriales han recibido diferentes denominaciones a lo largo del tiempo. Programas de inversión sectorial, Programas de desarrollo sectorial y, en la actualidad, Enfoque sectorial. A pesar de la diferente terminología, hay ciertos principios generales en los que la comunidad internacional está básicamente de acuerdo.

En primer lugar, se reconoce que son los gobiernos receptores quienes tienen que garantizar el liderazgo en la gestión y el desarrollo de estos programas. Su objetivo común es mejorar la eficacia y la eficiencia con las que se usan los recursos internos y externos, mediante la aceptación mutua de prioridades establecidas en los programas nacionales de reducción de la pobreza o documentos similares y la mejora de la calidad de la gestión.

El enfoque sectorial concede mayor capacidad de decisión a los gobiernos de los países receptores con respecto a la política, la estrategia y el gasto en el sector de que se trate. Aumenta la coherencia entre la política sectorial, el gasto asignado al sector y los resultados, mediante una mayor transparencia y una visión más amplia y general del sector y sus problemas. Por último, disminuye drásticamente los costes de transacción para el país beneficiario.

En la práctica, el enfoque sectorial implica la creación de un grupo de trabajo, dirigido por el gobierno receptor y con la participación de todas las agencias donantes, que producirá un programa sectorial basado en tres componentes :

- 1) Un documento de política sectorial con su correspondiente marco estratégico.
- 2) Un marco de previsiones de gasto sectorial a medio plazo y
- 3) Un proceso de coordinación entre los diferentes donantes en el sector, liderado por el gobierno receptor.



## EL APOYO PRESUPUESTARIO

El apoyo presupuestario es la transferencia de recursos al gobierno del país receptor. Una vez recibido, el dinero es gestionado por éste, mediante la utilización de sus propios sistemas y procedimientos de gestión financiera. Es decir, se maximiza la apropiación local y la coherencia con las demás políticas nacionales mientras se minimizan los costes de transacción.

Existen dos modalidades de apoyo presupuestario :

- 1) **Apoyo macroeconómico.** Se dirige al conjunto de la política nacional de desarrollo de un país en el marco macroeconómico y presupuestario del mismo.
- 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, dependerá de la verificación de cuatro criterios básicos :

- 1) Que la gestión macroeconómica sea estable y proporcione un ambiente favorable para el desarrollo del sector privado.
- 2) Que la política nacional refleje un compromiso creíble hacia la reducción de la pobreza y el crecimiento del país.
- 3) Que la gestión de las finanzas públicas tenga un nivel de calidad y/o que exista un programa creíble de reformas de este sistema y
- 4) Que exista una serie de indicadores de eficacia convenidos que puedan medir el progreso realizado hacia los objetivos de política nacional.

## 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 de 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 despilfarró 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

## 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, con los proyectos gestionados por las ONG.

- Intervenciones de **emergencia** y post-crisis.

- Proyectos de asistencia técnica o proyectos piloto de **capacitación institucional**.

- Proyectos medio-ambientales (u otros) **transfronterizos**.

- Proyectos de inversión con **altos costes de transacción** para el gobierno receptor (las grandes infraestructuras co-mo puertos y aeropuertos).

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

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 (7,8 billones 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”<sup>75</sup>.

<sup>75</sup> Para más detalles, puede visitarse el manual del ciclo de proyecto publicado en : [http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/qsm/documents/pcm\\_manual\\_2004\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/qsm/documents/pcm_manual_2004_en.pdf)

## 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.

Existe una diferencia fundamental entre los diferentes programas de asistencia exterior de la CE en cuanto al lugar en el ciclo del proyecto en el que se sitúa la decisión de financiación. Mientras que en programas como MEDA o TACIS esta decisión se realiza normalmente al final de la fase de identificación, en los países ACP o los incluidos en el reglamento ALA (por consiguiente en América latina) la decisión financiera únicamente se efectúa después de completar la **formulación** del proyecto.

## 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 la 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.



## EL CICLO DEL PROYECTO Y LAS CONVOCATORIAS DE PROPUESTAS

Las convocatorias de propuestas (Appels à propositions / Calls for Proposals) se usan normalmente en las líneas presupuestarias “temáticas” u “horizontales”, como, por ejemplo, la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos, el medio ambiente, 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 identificado (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.
- 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 provisiones 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 está 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 auditoría, 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 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 PVD ALA. 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.



#### **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**.



### 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).



## ¿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.

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.
- Preparar una **ficha de identificación** en el marco del programa ALA (como ya se ha dicho, otros reglamentos-TACIS y ACP-prevén la propuesta de financiación en esta fase).
- 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.

• 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, PR-SP) 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.



### **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.

## **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

# 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 ejecución<sup>76</sup>.

## 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 auditorías 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.

---

<sup>76</sup> 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://europa.eu.int/comm/external\\_relations/delegations/intro/web.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/delegations/intro/web.htm)

La evaluación<sup>77</sup> 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 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.



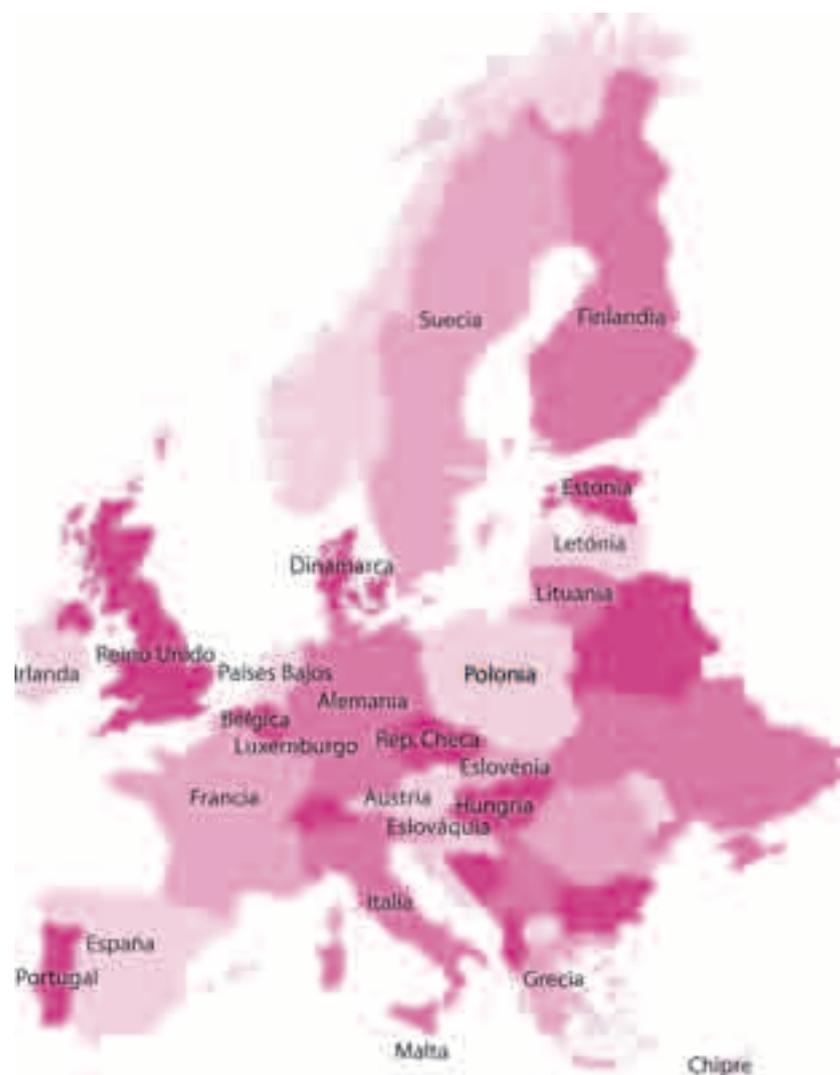
En la actualidad existen informes de evaluación de diferente contenido : proyectos individuales, sectores, actividades en un país concreto y programa.

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.

<sup>77</sup> Para acceder a la metodología, los criterios y los informes de evaluación sectoriales, regionales o nacionales, puede visitarse <http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/index.htm>



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 reforma, se han podido subsanar fallos en la ejecución de acciones como el Programa de Rehabilitación y Reconstrucción de América Central (PRRAC) que entra ahora en su fase definitiva.

La revisión de los compromisos durmientes (ver capítulo 5) ha permitido asimismo aclarar las razones por las que un volumen relativamente importante de dinero<sup>78</sup> 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 casi todos los Estados latinoamericanos.

Durante los cinco años de la pasada Comisión se ha aumentado 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.

<sup>78</sup> Para revisar los volúmenes financieros de la cooperación UE – América latina, ver

[http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/reports/europeaid\\_ra2004\\_fr.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/reports/europeaid_ra2004_fr.pdf)

[http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/reports/COMM\\_PDF\\_COM\\_2004\\_0536\\_F\\_ES\\_ACTE.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/reports/COMM_PDF_COM_2004_0536_F_ES_ACTE.pdf)

[http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/reports/COMM\\_PDF\\_SEC\\_2004\\_1027\\_1\\_EN\\_DOCUMENTDETAVAIL.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/reports/COMM_PDF_SEC_2004_1027_1_EN_DOCUMENTDETAVAIL.pdf)

<http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/amlat/statfinances/charts.htm>





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 Nicaragua<sup>79</sup>) y otros aún en ejecución (Reforma institucional en Paraguay<sup>80</sup>) 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, ha clarificado 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 estarán presentes desde ahora 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.

Por otra parte, la nueva Comisión que, bajo la presidencia del portugués José Manuel Durão Barroso, ha empezado su andadura en noviembre de 2004 parece, a la vista de la biografía de los comisarios responsables de la asistencia exterior, más proclive a dar mayor importancia a la colaboración con América latina de lo que lo fue la comisión anterior. Puede verse un primer indicio de esta importancia en la reestructuración de la Oficina de Cooperación EuropeAid, producida a principios de 2005, ya bajo la responsabilidad de la comisaria Benita Ferrero Waldner.

---

<sup>79</sup> [http://www.delnic.cec.eu.int/es/eu\\_and\\_country/cooperation\\_desc/cooperation\\_desc\\_nic.htm](http://www.delnic.cec.eu.int/es/eu_and_country/cooperation_desc/cooperation_desc_nic.htm)

<sup>80</sup> [http://www.delury.cec.eu.int/ue\\_paraguay/cooperacion.htm](http://www.delury.cec.eu.int/ue_paraguay/cooperacion.htm)

Mientras que los servicios responsables de otras regiones (TACIS y MEDA) se han fusionado en una sola dirección tras la reducción de recursos humanos en Bruselas causada por la desconcentración, la cooperación con América latina continúa siendo gestionada en una dirección dedicada exclusivamente a ello<sup>81</sup>.



La reciente ampliación a diez 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.

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.



---

<sup>81</sup> [http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/general/org\\_graph\\_es.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/general/org_graph_es.pdf)

## ANEXO 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

Informe de estrategia regional :

[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/la/rsp/02\\_06\\_es.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/la/rsp/02_06_es.pdf)

Página índice de la Comisión europea :

[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/la/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/la/index.htm)

Página de entrada de la oficina de Cooperación EuropeAid :

[http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/amlat/index\\_fr.htm](http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/amlat/index_fr.htm)

### MERCOSUR

Informe de estrategia regional :

[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/mercosur/rsp/02\\_06en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/mercosur/rsp/02_06en.pdf)

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

[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/mercosur/intro/bro02\\_es.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/mercosur/intro/bro02_es.pdf)

Hacia un Acuerdo de Asociación (2004) :

[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/mercosur/intro/index.htm#3](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/mercosur/intro/index.htm#3)

### ARGENTINA

Informe estratégico nacional :

[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/argentina/csp/csp04\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/argentina/csp/csp04_en.pdf)

### BRASIL

Informe estratégico nacional :

[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/brazil/csp/02\\_06en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/brazil/csp/02_06en.pdf)

Acuerdo marco de cooperación:

[http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=21995A1101\(01\)&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=21995A1101(01)&model=guichett)

### PARAGUAY

Informe estratégico nacional :

[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/paraguay/csp/02\\_06en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/paraguay/csp/02_06en.pdf)

Acuerdo marco de cooperación :

[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/paraguay/intro/fp\\_eu\\_par\\_91.pdf.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/paraguay/intro/fp_eu_par_91.pdf.pdf)

### URUGUAY

Informe estratégico nacional :

[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/uruguay/csp/02\\_06en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/uruguay/csp/02_06en.pdf)

Acuerdo marco de cooperación :

[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/uruguay/intro/fp\\_eu\\_ur.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/uruguay/intro/fp_eu_ur.pdf)

## **COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN)**

Informe estratégico regional :

[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/andean/rsp/02\\_06\\_es.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/andean/rsp/02_06_es.pdf)

Acuerdo de cooperación y diálogo político :

[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/andean/doc/pdca\\_1203\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/andean/doc/pdca_1203_en.pdf)

Lucha contra las drogas: declaración de Cochabamba (1996) :

[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/andean/doc/cochabamba\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/andean/doc/cochabamba_en.htm)

## **BOLIVIA**

Informe estratégico nacional :

[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/bolivia/csp/02\\_06en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/bolivia/csp/02_06en.pdf)

Acuerdo marco de cooperación :

[http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=21998A0429\(01\)&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=21998A0429(01)&model=guichett)

## **COLOMBIA**

Informe estratégico nacional :

[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/colombia/csp/02\\_06en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/colombia/csp/02_06en.pdf)

Laboratorio de Paz en el Magdalena Medio :

[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/colombia/csp/02\\_06en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/colombia/csp/02_06en.pdf)

## **ECUADOR**

Informe estratégico nacional :

[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/ecuador/csp/02\\_06\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ecuador/csp/02_06_en.pdf)

## **PERÚ**

Informe estratégico nacional :

[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/peru/csp/02\\_06\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/peru/csp/02_06_en.pdf)

## **VENEZUELA**

Informa estratégico nacional :

[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/venezuela/csp/02\\_06en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/venezuela/csp/02_06en.pdf)

## **AMÉRICA CENTRAL**

Informe estratégico regional :

[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/ca/rsp/02\\_06\\_es.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ca/rsp/02_06_es.pdf)

Acuerdo de cooperación y diálogo político :

[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/ca/pol/pdca\\_12\\_03\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ca/pol/pdca_12_03_en.pdf)

Acuerdo marco de cooperación :

[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/ca/doc/fca93\\_es.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ca/doc/fca93_es.pdf)

Sistema de integración económica centroamericana :

<http://www.sieca.org.gt/>

Programa regional para la reconstrucción de América central (PRRAC) :

[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/ca/prrac.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ca/prrac.htm)

## **COSTA RICA**

Informe estratégico nacional :

[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/costarica/csp/02\\_06es.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/costarica/csp/02_06es.pdf)

## **EL SALVADOR**

Informe estratégico nacional :

[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/el\\_salvador/csp/02\\_06\\_es.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/el_salvador/csp/02_06_es.pdf)

## **GUATEMALA**

Informe estratégico nacional :

[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/guatemala/csp/02\\_06\\_es.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/guatemala/csp/02_06_es.pdf)

## **HONDURAS**

Informe estratégico nacional :

[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/honduras/csp/02\\_05\\_es.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/honduras/csp/02_05_es.pdf)

## **NICARAGUA**

Informe estratégico nacional :

[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/nicaragua/csp/02\\_06\\_es.pdf](http://www.europa.eu.int/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.europa.eu.int/comm/external\\_relations/panama/csp/02\\_06es.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/panama/csp/02_06es.pdf)

## **MÉXICO**

Informe estratégico nacional :

[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/mexico/csp/02\\_06\\_es.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/mexico/csp/02_06_es.pdf)

Acuerdo de cooperación científico-técnica :

[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/mexico/doc/a1\\_02-12946\\_es.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/mexico/doc/a1_02-12946_es.pdf)

Acuerdo de asociación, cooperación y cooperación política :

[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/mexico/doc/a3\\_acuerdo\\_global\\_es.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/mexico/doc/a3_acuerdo_global_es.pdf)

Acuerdo de libre comercio de servicios :

[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/mexico/doc/a5\\_dec\\_02-2001\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/mexico/doc/a5_dec_02-2001_en.pdf)

Acuerdo de libre comercio de mercancías :

[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/mexico/doc/a4\\_dec\\_02-2000\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/mexico/doc/a4_dec_02-2000_en.pdf)

Primera cumbre México - Unión Europea (2002) :

[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/mexico/intro/ma05\\_02\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/mexico/intro/ma05_02_es.htm)

Primer Forum de la sociedad civil EU - México :

[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/mexico/conf\\_en/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/mexico/conf_en/index.htm)

## **CHILE**

Informe estratégico nacional :

[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/chile/csp/02\\_06en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/chile/csp/02_06en.pdf)

Acuerdo marco de cooperación :

[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/chile/coop\\_agr/fca\\_conclusions.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/chile/coop_agr/fca_conclusions.pdf)

Acuerdo de asociación (2002) :

[http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=22002A1230\(01\)&model=guicheti](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=22002A1230(01)&model=guicheti)

Hacia un nuevo acuerdo de asociación :

[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/chile/assoc\\_agr/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/chile/assoc_agr/index.htm)

## DECLARACIONES DE LAS CUMBRES DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO

Río de Janeiro (1999)

[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/la/rio/sum\\_06\\_99.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/la/rio/sum_06_99.htm)

Madrid (2002)

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

Guadalajara (2004)

[http://europa.eu.int/comm/world/lac-guadal/00\\_index.htm](http://europa.eu.int/comm/world/lac-guadal/00_index.htm)

---

---

## ANEXO 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.*

**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 (200 – 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.

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

**LFA** : 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.

**EURONAIID** : 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.

**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 Asciede 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.

**OEА** : 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 de parlamento europeo y el Consejo que regula la cooperación de la Comunidad Europea con los países de Asia y América latina.

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

**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). Existe un SPG – Drogas aplicado a los países andinos y de América central cuyo objetivo es encontrar salidas para las exportaciones de cultivos de sustitución y promover el desarrollo social y económico, especialmente mediante la industrialización.

**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.

**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 25 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.

**Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores (Leda Rouquayrol Guillemette, Santiago Herrero Villa) y en ningún caso se debe considerar que refleja opinión de la Unión Europea.**

Editeur : Association CEFICALE - France  
Conception graphique - JPB communication - France  
Imprimé en France

© Communautés européennes 2004 - 2005  
© Photos CE/R.Canessa  
© CE/S.Herrero Villa  
© Leda Rouquayrol Guillemette  
Laboratoire de Paix de Magdalena Melio (Colombie)©CE/M.Rincon - 13  
Réfection de route (Bolivie)©CE/Praedac/K.Hoffmann - 22  
Bresil©CE/C.Masson - 25 - 36 - 39  
Marché aux fleurs (Guatemala)©CE/Mercier - 39  
Construction d'égouts (Bolivie)©CE/Praedac/K.Hoffmann - 45  
Guatemala©CE/Mercier - 49  
Etal du marché aux fruits de la Shinohota au chaparc - Programme Praedac (Bolivie)©2005CE/A.Martinez Alonson - 81  
Cacao (Bolivie)©CE/A.Martinez Alonson - 81

### **ISBN 2-9524330-0-3**

“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.



## **Santiago Herrero Villa**

Santiago Herrero Villa es periodista y experto en comunicación sobre la Unión Europea. Entre 1998 y 2004 ha sido jefe de Información y Comunicación de la oficina de Cooperación EuropeAid de la Comisión europea y responsable de la realización del Informe Anual sobre la Asistencia externa de la CE.

Durante este tiempo organizó las redes de responsables de información y comunicación en las delegaciones de la CE en América latina y otras partes del mundo y puso en marcha el seguimiento sistemático de la información sobre los proyectos de cooperación mediante la adopción por parte de la Comisión de un manual de visibilidad de los proyectos financiados por la CE y la celebración de reuniones periódicas de seguimiento incluyendo a los gestores de proyectos y, en ocasiones, a otras instituciones donantes.

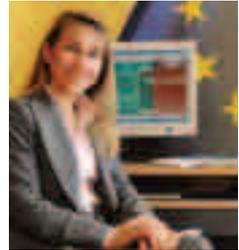
Coincidiendo con la primera fase de la reforma de la asistencia exterior comunitaria, organizó en 1999 el primer (y único hasta ahora) encuentro de responsables de información de las plataformas nacionales de ONGD de los estados miembros de la UE, en el Instituto Europeo de Florencia.

Desde 1982 ocupó diversos puestos en la Comisión europea, entre ellos el de responsable de publicaciones en español (para España y América latina) entre 1982 y 1986. Ha participado en numerosos seminarios y congresos sobre información y comunicación comunitaria en universidades españolas y europeas (Madrid, Salamanca, Bilbao, Santiago de Compostela, Bruselas-ULB, La Haya, Turín, entre otras) y ha sido profesor invitado en la institución ICADE de Madrid y en el Instituto Europeo de Lobby y Relaciones Públicas de Bruselas.

Con anterioridad había dirigido la revista de relaciones internacionales “Mundo Diplomático” y trabajado en numerosos medios de comunicación españoles. Ha publicado numerosos artículos periodísticos y varias comunicaciones en medios universitarios.

## **Leda Rouquayrol Guillemette**

Leda Rouquayrol Guillemette es coordinadora del proyecto “Guía de la Cooperación entre la Unión Europea y América latina”, financiado por el programa LFA de la Oficina de Cooperación EuropeAid de la Comisión Europea. Es responsable de cursos de cooperación en el instituto de Altos Estudios de América latina (IHEAL) de la Universidad nueva Sorbona-París III y en otras universidades de Europa y América latina.



Profesora de civilización latinoamericana y miembro del grupo de investigación Identidades y Culturas, en la facultad de Asuntos Internacionales de la Universidad de Le Havre, desde 1989. Allí creó el doctorado en comercio con América latina, el programa de formación destinado a juristas latinoamericanos en Europa y organizó el seminario sobre el funcionamiento de las instituciones comunitarias, realizado bajo el Alto patrocinio de la Presidencia del Parlamento Europeo, en Bruselas.

Licenciada por la Universidad de París IX-Dauphine en estudios políticos “Decisiones, espacio, poder” y doctora en civilización, defendió su tesis doctoral en 1994, sobre “La evolución de la violencia en Brasil a través del estudio de los crímenes violentos en los años 80”. Doctora en Derecho por la Universidad Federal de Ceará.

Entre 2000 y 2003, experto nacional destacado en la Comisión Europea, en la Dirección General de Relaciones Exteriores y, consecutivamente, en la Oficina de Cooperación EuropeAid. Se responsabilizó de la redacción del Informe Anual de Actividades de la UE y del Informe anual sobre la ejecución de la Asistencia Exterior de la CE en América latina, asegurando los contactos con las delegaciones de la CE en aquel continente, en torno a los programas y proyectos comunitarios de cooperación. Durante su estancia en Bruselas, fue presidenta del Comité de enlace de expertos nacionales destacados, que reunía a los 170 expertos franceses trabajando en las instituciones comunitarias.

Sus últimas publicaciones abordan temas como la democracia y la cohesión social, la gestión de la ayuda al desarrollo de la Comisión Europea, el apoyo comunitario a la integración regional latinoamericana y la reforma de la gestión de la ayuda al desarrollo de la CE, entre otros.



Centro de Estudios, Formación e Información sobre la cooperación América latina – Europa.

CEFICALE es una asociación sin ánimo de lucro concebida para dar continuidad a las acciones que seguirán a la edición de la *Guía sobre la Cooperación entre la Unión Europea y América Latina*, editada en el marco del Programa LFA de la Comisión Europea. Una publicación que es ya una realidad distribuida en cuatro lenguas entre más de 100 universidades europeas y latino-americanas.

Conocido es el sino de muchos proyectos realizados en el marco de la política de cooperación. Una vez lanzados y concluidos tienden a desaparecer, cubiertos por las siguientes oleadas de proyectos. CEFICALE intentará garantizar que el interés y la colaboración de todos los actores que han sido necesarios para la edición de la mencionada guía continúe en el tiempo y se extiende en el espacio. Fomentará el interés por la materia en aquellas instituciones, especialmente académicas, que no lo han mostrado aún y, muy especialmente, en las situadas en los diez Estados miembros que se adhirieron a la UE en 2004. En este sentido, la existencia de esta guía constituye ya una sólida base para la apertura de cursos académicos sobre la materia. CEFICALE está dispuesta a poner cuantos medios tiene a su alcance, conocimiento y experiencia fundamentalmente, a disposición de quienes se lo soliciten.

Utilizando la terminología propia del sector de la cooperación al desarrollo, CEFICALE pretende asegurar la continuidad del proyecto financiado por la Comisión europea. Contribuir a la apropiación del mismo por parte de los centros universitarios beneficiarios e impulsar la sostenibilidad y la durabilidad de los esfuerzos invertidos en la publicación, de forma que la misma sociedad civil se encuentre en posición de poner al día estos conocimientos en lo sucesivo y de extenderlos a todos aquellos sectores pudieran interesarse por la cooperación entre Europa y América latina.

35, Rue du 129è - BP 525 - 76058 LE HAVRE CEDEX - FRANCE  
Tél : + 33 (0) 2 35 19 23 60 - Fax : + 33 (0) 2 35 21 49 18  
Site : [www.ceficale.org](http://www.ceficale.org)- Email : [contact@ceficale.org](mailto:contact@ceficale.org)