

# La cooperación financiera de la UE con terceros países

Subdirección General de Instituciones Financieras Europeas\*

**En este artículo se repasan los diferentes instrumentos de política comunitaria de Cooperación al Desarrollo en el marco de las nuevas Perspectivas Financieras (2007-2013), con especial atención a la Rúbrica 4 del Acuerdo de Perspectivas Financieras «Europa como Socio Global»; la cooperación económico-financiera con países ACP y la actividad del Banco Europeo de Inversiones en terceros países.**

**Palabras clave:** política comunitaria, ayuda al desarrollo, relaciones económicas internacionales, cooperación económica.

**Clasificación JEL:** F13, O19.

## 1. Introducción

La política comunitaria de Cooperación al Desarrollo es uno de los tres grandes elementos del marco de las relaciones exteriores de la Unión Europea junto con las relaciones exteriores políticas y económicas. Concretamente, en el marco de la cooperación al desarrollo, la Unión con 10.000 millones de euros en 2006 ha aportado más del 55 por 100 de la asistencia mundial al desarrollo. En 2006, la Unión Europea mantuvo programas con 170 países en vías de desarrollo o países candidatos a ser miembros de la Unión y 8 regiones.

La cooperación financiera de la Unión Europea con terceros países en el marco de las nuevas Perspectivas Financieras (2007-2013) se divide en:

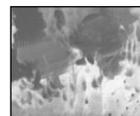
— Cooperación económico-financiera con terceros países llevada a cabo por la Comisión con fondos presupuestarios y que se recoge en la Rúbrica 4 del Acuerdo de Perspectivas Financieras, «Europa como Socio Global».

— Cooperación económico-financiera con países ACP llevada a cabo por la Comisión con recursos procedentes del Fondo Europeo de Desarrollo (FED).

— Actividad del Banco Europeo de Inversiones (BEI) en terceros países.

## 2. Instrumentos de cooperación financiera con fondos del presupuesto comunitario

La Rúbrica 4 del acuerdo sobre Perspectivas Financieras engloba todas las actuaciones de la Unión Europea en materia de política exterior. Se trata en todos los casos de financiación no reembolsable, es decir, subvenciones a fondo perdido con



EN PORTADA

\* Este artículo ha sido realizado por Cristina Morales Puerta. Técnico Comercial y Economista del Estado. Dirección General de Financiación Internacional y Nieves Prior Pinacho. Diplomado Comercial del Estado. Dirección General de Financiación Internacional.

recursos del presupuesto comunitario. Este capítulo del presupuesto comunitario está integrado por los siguientes instrumentos:

### **2.1. Instrumentos de apoyo a las políticas exteriores (Policy driven instruments) de la Unión Europea**

#### *Relaciones de proximidad*

Instrumentos de preadhesión (IPA) (1): con un montante de 11.468 millones de euros para el período 2007-2013, este instrumento cubre los países candidatos (Turquía, Croacia, Antigua República Yugoslava de Macedonia) y los potenciales candidatos (Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro y Serbia —incluyendo Kosovo—). Sustituye, entre otros, a los programas PHARE, ISPA, SAPARD y CARDS.

Instrumento de vecindad y partenariado (ENPI) (2): este instrumento sustituye al antiguo programa MEDA y a parte del Programa TACIS. Con un montante de 11.181 millones de euros, el ENPI se dirige a aquellos países vecinos de la UE en su doble vertiente de frontera sur (países mediterráneos beneficiarios del Proceso de Barcelona) y frontera este (Ucrania, Moldavia, Bielorrusia, Georgia, Armenia y Azerbaiyán) (3).

Por otro lado, los recursos del ENPI también se utilizan para llevar a cabo operaciones de asistencia técnica y capital riesgo en los países mediterráneos. Estos recursos son gestionados por el Banco Europeo de Inversiones (BEI) en el marco

(1) Reglamento del Consejo 1085/2006 de 17 de julio de 2006.

(2) Reglamento del Consejo 1638/2006 de 24 de octubre de 2006.

(3) El caso de Rusia merece una mención especial al haber firmado con la UE un Acuerdo de Partenariado Estratégico.

de su Facilidad Euromediterránea (FEMIP). El BEI recibirá 32 millones de euros al año para este tipo de actividades procedentes del ENPI durante el periodo 2007-2013.

Adicionalmente, la Comisión está estudiando la posibilidad de crear una Facilidad de Inversiones de la Vecindad con 700 millones de euros procedentes del ENPI como acompañamiento financiero a la Política Europea de Vecindad.

#### *Relaciones de solidaridad*

Instrumento de cooperación para el desarrollo (ICD) (4): con un montante global de 16.897 (5) millones de euros para el periodo 2007-2013, este instrumento incluye a todos aquellos países que no están cubiertos por los dos instrumentos anteriores. Es decir, países de América Latina y Asia (antiguo PVD-ALA), Sudáfrica, Asia Central (6) y Medio Oriente.

Adicionalmente, con un montante global de 172 millones de euros también se enmarcan aquí las relaciones con Países Industrializados (7) (USA, Japón, Canadá, Australia, Taiwán, Hong Kong, Corea del Sur).

### **2.2. Instrumentos temáticos**

Instrumento de Estabilidad (8): con un montante de 2.062 millones de euros para todo el periodo 2007-2013, este instru-

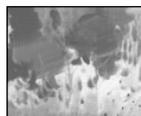
(4) Reglamento del Consejo 1905/2006 de 18 de diciembre de 2006.

(5) El presupuesto del instrumento ICD se divide en 10.057 millones de euros para programas geográficos y 5.596 millones de euros para programas temáticos a lo largo del periodo 2007-2013.

(6) Kazajistán, Kirguistán, Tadjikistán, Turkmenistán y Uzbekistán.

(7) Reglamento del Consejo 1934/2006 de 21 de diciembre de 2006.

(8) Reglamento del Consejo 1717/2006 de 15 de noviembre de 2006.



EN PORTADA

mento se dirige a solucionar situaciones de crisis e inestabilidad en países terceros restaurando las condiciones para la aplicación efectiva de la ayuda.

**Ayuda Macrofinanciera (9):** ayuda de carácter macroeconómico dirigida a prestar apoyo a países terceros en sus esfuerzos de reforma económica y política. La Ayuda Macrofinanciera está geográficamente limitada y se aplica a los países vecinos de la Unión Europea beneficiarios del Instrumento de Vecindad (ENPI) con la excepción de Rusia y a los países beneficiarios del Instrumento de Preadhesión (IPA).

**Ayuda Humanitaria:** instrumento creado para cubrir las necesidades de ayuda alimentaria de urgencia así como las derivadas de catástrofes o enfrentamientos armados. El montante para el periodo 2007-2013 asciende a 5.613 millones de euros.

**Instrumento de cooperación en materia de seguridad nuclear (10):** con un montante de 524 millones de euros para el periodo 2007-2013, este instrumento se dirige a apoyar el fomento de un nivel elevado de seguridad nuclear, protección contra las radiaciones y aplicación de unas salvaguardias eficientes y efectivas de materiales nucleares en terceros países.

**Instrumento para la promoción de la democracia y los derechos humanos (11):** con un montante de 1.104 millones de euros para el periodo 2007-2013, este instrumento se dirige al fomento y a la consolidación de la democracia, el estado de derecho y el respeto de los derechos humanos en terceros países.

(9) Se prevé que se conceda ayuda macrofinanciera por importe de 66 millones de euros anualmente.

(10) Reglamento del Consejo 300/2007 de 19 de febrero de 2007.

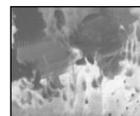
(11) Reglamento del Consejo 1889/2006 de 20 de diciembre de 2006.

### 3. El Fondo Europeo de Desarrollo (FED)

El Fondo Europeo de Desarrollo es un instrumento intergubernamental dirigido a los países de África Subsahariana, Caribe y Pacífico (países ACP), que se financia mediante aportaciones directas de los presupuestos de los Estados Miembros. En la actualidad está en vigor el 9º FED (abril 2003-diciembre 2007) con un presupuesto que asciende a 13.800 millones de euros. Para el periodo 2008-2013 se ha constituido el 10º FED con un montante global de 22.682 millones de euros. España, con una contribución del 7,85 por 100, es el segundo Estado Miembro que más ha incrementado su aportación al FED tras el Reino Unido.

Adicionalmente, los recursos del FED se han utilizado para crear en 2003 la Facilidad de la Inversión. El Acuerdo de Cotonou establece que la Facilidad de la Inversión se gestionará por el BEI como un fondo rotatorio (*revolving*) con el objetivo de apoyar el desarrollo del sector privado en los países ACP. La dotación inicial de la Facilidad sufragada por el 9º FED fue de 2.200 millones de euros. En el marco del 10º FED, la Facilidad recibirá una nueva inyección de 1.100 millones de euros acompañada de 400 millones de euros adicionales para subvencionar el tipo de interés de las operaciones financiadas por dicha facilidad.

Por último, en 2007 se constituyó el Fondo Fiduciario de Infraestructuras UE-África con 60 millones de euros procedentes del FED, 260 millones de euros del BEI y 27 millones de euros de contribuciones de los Estados Miembros. España es el primer donante con 10 millones de euros. Este Fondo se centra en la financiación de proyectos regionales en África en



EN PORTADA

los sectores de transporte, comunicaciones, energía y agua. Los países beneficiarios son los 47 países de África Subsahariana.

#### 4. Actividad del Banco Europeo de Inversiones (BEI) en terceros países

El BEI es el instrumento financiero del Tratado de Roma creado, principalmente, con el objetivo de contribuir al desarrollo regional y la cohesión en la Unión Europea; objetivo al que dedica en torno al 90 por 100 del total de su actividad. Al mismo tiempo, el Banco también cuenta con un Mandato Externo del Consejo de la UE, que le permite financiar con préstamos operaciones de inversión fuera de la Unión. En concreto, se trata de préstamos con cargo a recursos propios del BEI que cuentan con la garantía del presupuesto comunitario. El Mandato Externo del BEI lo fija el ECOFIN en el marco de las perspectivas financieras de la Unión.

En el marco de las actuales Perspectivas Financieras (2007-2013), el Consejo procedió a la renovación de dicho Mandato Externo aprobando un incremento de su cuantía global en un 25 por 100 respecto al mandato anterior (12). La cuantía global del Mandato Externo del BEI para 2007-2013 asciende, por tanto, a 25.800 millones de euros. Cantidad que podrá ser ampliada en 2.000 millones de euros adicionales correspondientes a un Mandato de Reserva que podría ser movilizado tras la revisión a medio camino del mandato prevista para 2010 (13). La revisión a medio camino del Mandato Externo del BEI se

(12) El acuerdo sobre la cuantía y distribución geográfica del mandato externo del BEI para el periodo 2007-2013 se cerró por el Consejo de la Unión Europea en noviembre de 2006.

llevará a cabo de forma independiente y estará supervisada por un «*Steering Committee*» formado por un grupo de sabios y un representante de BEI y de la Comisión. Esta evaluación a medio camino cubrirá el periodo 2000-2006 y, dentro del mandato actual, el periodo 2007-2009 analizando las actividades de préstamo así como las operaciones de asistencia técnica y capital riesgo del BEI en terceros países. La Comisión será la encargada de comunicar al Consejo y al Parlamento los resultados de esta evaluación como muy tarde el 30 de junio de 2010.

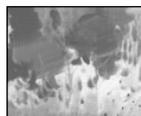
Las principales características del nuevo Mandato Externo del BEI son las siguientes:

- La denominación del nuevo Mandato coincide con la denominación de los instrumentos de acción exterior gestionados por la Comisión Europea que integran la Rúbrica 4 del Acuerdo de Perspectivas Financieras. De esta manera, los recursos del BEI se gestionan en torno a tres ejes: Preadhesión, Vecindad y Cooperación al Desarrollo.

- Todos los países cubiertos por el Mandato Externo tienen idéntica cobertura del riesgo con cargo a la garantía del presupuesto comunitario: 65 por 100. El riesgo cubierto es el de naturaleza política o soberana (expropiación, ruptura de contrato, guerra civil y ausencia de transferencia de divisas).

- En cuanto a la distribución geográfica del Mandato, cabe destacar, por un lado, desde un punto de vista estratégico para España, el incremento de fondos

13) La mayor parte de los Estados miembros (EEMM) defendían un enfoque restrictivo por el que el Banco se debería limitar a operar dentro de la UE, en los países preadhesión y, en menor medida, en los países vecinos. Por el contrario, España consideraba que el BEI debería desempeñar un papel activo en el fomento de vínculos económicos entre Europa y otras regiones. La firme posición de España y de la Comisión permitió alcanzar una cuantía global para el mandato externo considerablemente superior a la que defendían la mayoría de EEMM.



EN PORTADA

acordado para dos áreas geográficas prioritarias para ésta, América Latina y la región mediterránea. Por otro lado, desde un punto de vista cuantitativo, cabe destacar el fuerte incremento de fondos que se ha producido a favor de los países de la frontera este de Europa canalizados a través de los mandatos de «*Vecindad*» y «*Preadhesión*» (prácticamente el 50 por 100 del total del Mandato). Esta situación refleja la modificación de las prioridades geoestratégicas de la Unión Europea como consecuencia de la incorporación de los nuevos 12 EEMM en 2004 y 2007 (14). En un análisis más detallado se observa lo siguiente:

— La dotación financiera para América Latina y Asia (mandato ALA) ha pasado de 2.500 millones de euros a 3.800 millones de euros, lo que supone un incremento del 52 por 100 con respecto al mandato anterior que cubría el periodo 2000-2006. Particularmente relevante ha sido el incremento de fondos destinados a América Latina, que han pasado de 1.600 millones de euros a 2.800 millones de euros. Es decir, los recursos que el BEI va a destinar a América Latina en los próximos siete años han aumentado un 75 por 100.

Dentro de este mandato destacan dos cuestiones adicionales, la flexibilización del concepto de interés mutuo (15), que permitirá al BEI operar directamente con los promotores de proyectos locales, y la particular atención que se va a prestar a los proyectos en los sectores medioambiental y energético.

— En cuanto a la región mediterránea, los fondos que el BEI va a destinar a apo-

yar las inversiones de los socios mediterráneos en los próximos siete años ascienden a 8.700 millones de euros. Esta cantidad representa un incremento del 34 por 100 con respecto a la financiación destinada a esta zona durante el periodo 2000-2006 lo que contribuyó a que el Consejo Europeo decidiera en noviembre de 2006 reforzar la Facilidad Euromediterránea del BEI (FEMIP).

— En el caso de la frontera este de Europa, hay que destacar el aumento en la asignación de fondos que se ha producido al dirigirse a esta zona casi el 50 por 100 de los fondos del nuevo Mandato Externo. En el caso del mandato de Preadhesión aunque la cuantía global del mismo se ha reducido con respecto al mandato anterior, también se ha reducido el número de países beneficiarios del mismo de 12 a 7, de forma que la financiación por país se ha visto incrementada. Por lo que al mandato de Vecindad se refiere, se ha acordado un fuerte incremento del mismo, concretamente del 516 por 100, a favor de Rusia, Ucrania, Bielorusia y Moldavia así como una extensión de su cobertura geográfica a favor de los países del Cáucaso Sur (16) y Asia Central (17). Tal y como hemos comentado anteriormente, esta ampliación geográfica de la acción del BEI fuera de la Unión Europea responde básicamente a una sensibilidad política comunitaria por estas zonas acrecentada tras la última ampliación de la Unión Europea en mayo de 2004.

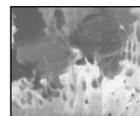
Además del mandato externo, el BEI puede conceder préstamos con cargo a recursos propios a países ACP en el marco del Acuerdo de Cotonou. En este caso, a diferencia del citado mandato externo, los préstamos están garantizados, en lugar de por el presupuesto comunitario, por el pre-

(14) En mayo de 2004 se produjo la incorporación de Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Chipre y Malta. Rumanía y Bulgaria se incorporaron, finalmente, a la Unión en enero de 2007.

(15) En la práctica, el concepto de interés mutuo implica la financiación de operaciones de inversión directa de empresas europeas en América Latina y Asia.

(16) Armenia, Azerbayán y Georgia.

(17) Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán.

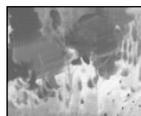


EN PORTADA

CUADRO 1  
 DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL MANDATO EXTERNO DEL BEI (2007-2013)

	Mandato Externo 2000-2006 (millardos euros)		Mandato Externo 2007-2013 (millardos euros)	
Preadhesión .....	10,2		8,7	
Países Preadhesión .....	10,2		8,7	
Vecindad .....	7,1	84 por 100	12,4	82 por 100
Mediterráneos .....	6,5		8,7	
Frontera Este .....	0,6		3,7	
Cooperación Económica y Desarrollo .....	3,3		4,7	
ALA .....	2,5		3,8	
América Latina .....	1,6	16 por 100	2,8	18 por 100
Asia .....	0,9		1	
Sudáfrica .....	0,8		0,9	
Total mandatos .....	20,7		25,8	
Mandato de Reserva .....	-		2	
TOTAL MANDATOS 2013	-		27,8	

*Fuente: Elaboración propia con datos de Consejo de la Unión Europea.*



EN PORTADA

supuesto de los distintos Estados miembros en proporción a su participación en el capital social del BEI. En Cotonou I el techo máximo para estos préstamos se estableció en 1.700 millones de euros y en Cotonou II, vigente para el periodo 2008-2013, se ha elevado hasta 2.000 millones de euros.

Por último, con el objetivo de acompañar las decisiones del Consejo de la Unión Europea en distintos ámbitos, el BEI ha aprobado una serie de Facilidades que le permiten operar con recursos propios en terceros países sin la garantía del presupuesto comunitario. De lo que se trata es de generar recursos adicionales y reservar el Mandato Externo para actividades en sectores alternativos al energético o de transportes, fundamentalmente, asegurando un uso más eficiente del mismo. Estas Facilidades son:

#### *Facilidad de Niza II (Euromediterranean Partnership Facility II)*

De forma complementaria a la actividad que el BEI desarrolla en el Mediterráneo a través de FEMIP, el Banco lanzó en 2001 la Facilidad de Niza dotándola de 1.000 mi-

llones de euros procedentes de los recursos propios del Banco sin garantía del presupuesto comunitario. En el marco de las negociaciones del nuevo mandato externo del BEI para el periodo 2007-2013 y tras constatar que existe margen de maniobra suficiente para firmar nuevos proyectos, los Gobernadores aprobaron una dotación adicional de recursos por importe de 2.000 millones de euros destinados a esta Facilidad. Estos fondos se destinan a proyectos de interés mutuo para la UE y los países socios mediterráneos fundamentalmente en los sectores energético, de telecomunicaciones y medioambiente.

#### *Facilidad de Preadhesión*

La Facilidad de Preadhesión se creó en 1998 con un importe de 3.500 millones de euros procedentes de los recursos propios del Banco sin garantía del presupuesto comunitario. En el marco de las perspectivas financieras para el periodo 2000-2006 se amplió tres veces hasta alcanzar una cuantía global de 14.000 millones de euros. Con motivo de la renovación del mandato externo del BEI, los Gobernadores (a la sazón, los Ministros de Economía y

CUADRO 2  
 LA COOPERACIÓN FINANCIERA DE LA UNIÓN EUROPEA EN TERCEROS PAÍSES

Región	Recursos Presupuesto Comunitario	Recursos Extrapresupuestarios	Banco Europeo de Inversiones
Mediterráneos	ENPI Ayuda Macrofinanciera	–	FEMIP Facilidad de Niza Facilidad Sostenibilidad Energética Asistencia Técnica y Capital Riesgo (recursos ENPI)
Frontera Este	ENPI Ayuda Macrofinanciera	–	Mandato Externo Frontera Este Facilidad Sostenibilidad Energética
Preadhesión	IPA Ayuda Macrofinanciera	–	Mandato Externo Preadhesión Facilidad Preadhesión
América Latina/ Asia	ICD	–	Mandato Externo ALA Facilidad Sostenibilidad Energética
ACP	–	FED	Facilidad de la Inversión (Recursos FED) Préstamos con recursos propios del BEI y garantía de los Estados Miembros Facilidad Sostenibilidad Energética Fondo Fiduciario de Infraestructuras UE- África
Sudáfrica	ICD		Mandato Externo Sudáfrica Facilidad de la Inversión (Recursos FED) Facilidad Sostenibilidad Energética

Fuente: *Elaboración propia.*

Finanzas de los Estados Miembros de la Unión Europea) aprobaron una nueva ampliación de esta Facilidad por importe de 5.500 millones de euros hasta 2010; fecha en la que se llevará a cabo la revisión a medio camino del mandato externo. Esta Facilidad se destina a préstamos del BEI en países candidatos y potenciales candidatos a la adhesión a la UE (18) en sectores como el transporte, la industria y las telecomunicaciones.

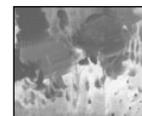
#### *Facilidad para la Sostenibilidad Energética y la Seguridad del Aprovisionamiento*

Debido a la importancia que ha adquirido el sector energético tanto a nivel de la

política común como a nivel de las relaciones exteriores de la Unión Europea, la Asamblea de Gobernadores del BEI celebrada el 5 de junio de 2007 aprobó la Facilidad para la Sostenibilidad Energética y la Seguridad del Aprovisionamiento con un importe global de 3.000 millones de euros para el periodo 2007- 2013. El objetivo fundamental de esta Facilidad es la financiación sin garantía comunitaria y con cargo a recursos propios del BEI de proyectos en países vecinos y terceros (ALA, ACP y Sudáfrica) con una calificación de rating *investment grade* (19) y que contribuyan a la reducción del uso de combustibles fósiles, de la emisión de gases con efecto invernadero e incrementen la seguridad del aprovisionamiento energético.

(18) Es decir, Turquía, Croacia, Macedonia, Albania, Bosnia-Herzegovina, Montenegro, Serbia y Kosovo.

(19) *Investment grade* equivale a un rating Baa1 o superior de Moody's.



EN PORTADA

