

PROGRAMAS DE HERMANAMIENTOS Y TAIEX

Asistencia técnica pública en materia
de reforma institucional. La experiencia española



Constituida en 1997, la **Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)** es una institución pública al servicio de la acción exterior del Estado en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo. Se dedica a la promoción de la gobernabilidad democrática y la cohesión social a través del fortalecimiento institucional y del desarrollo de capacidades para fomentar el liderazgo público.

PROGRAMAS DE HERMANAMIENTOS Y TAIEX

Asistencia técnica pública en materia
de reforma institucional. La experiencia española



© Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración
y Políticas Públicas (FIIAPP), 2009
C/ Beatriz de Bobadilla, 18
28040 Madrid
www.fiiapp.org

Edición a cargo de CYAN, Proyectos y Producciones Editoriales, S.A.

Patronato Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas

Presidenta

Sra. Dña. M^a Teresa Fernández de la Vega Sanz
Vicepresidenta Primera del Gobierno

Vocales

Sr. D. Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé
Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación

Sr. D. Francisco Caamaño Domínguez
Ministro de Justicia

Sra. Dña. M^a Teresa Fernández de la Vega Sanz
Ministra de la Presidencia

Sra. Dña. Soraya Rodríguez Ramos
Secretaria de Estado de Cooperación Internacional

Sr. D. Diego López Garrido
Secretario de Estado para la Unión Europea

Sr. D. Juan Carlos Campo Moreno
Secretario de Estado de Justicia

Sr. D. José Luis de Francisco Herrero
Secretario de Estado de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios

Sra. Dña. Carmen Gomis Bernal
Secretaria de Estado para la Función Pública

Sr. D. José Miguel Vidal Zapatero

Director Adjunto del Gabinete de la Presidencia de Gobierno

Sra. Dña. Purificación Morandeira Carreira

Subsecretaria de Justicia

Sra. Dña. Juana M^a Lázaro Ruiz

Subsecretaria de Economía y Hacienda

Sra. Dña. Elena Madrazo Hegewisch

*Directora de la Agencia Española de Cooperación Internacional
para el Desarrollo*

Sra. Dña. María del Carmen Moreno Raymundo

Directora de Cooperación con África, Asia y Europa Oriental

Sra. Dña. María Consuelo Fermeña Guardiola

Directora de Cooperación para América Latina y Caribe

Sra. Dña. Paloma Biglino Campos

Directora del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

Sra Dña. Pilar Arranz Notario

Directora del Instituto Nacional de Administración Pública

Secretario

Sr. D. Antonio Fernández Poyato

Director de FIIAPP

Presentación de la IV edición	13
Prólogo	17
I. El Programa de Hermanamientos para la reforma institucional en los países de Europa Central y Oriental	19
1. Contexto y antecedentes del Programa de Hermanamientos	21
Los criterios de adhesión	
La Agenda 2000 y los Dictámenes de la Comisión Europea	
El proceso de ampliación	
La estrategia preadhesión	
La asistencia preadhesión	
La extensión del Programa de Hermanamientos a otras regiones entre 2000 y 2006	
La nueva Política Europea de Vecindad	
2. El hermanamiento como instrumento de cooperación	29
3. Los diferentes actores de un hermanamiento	35
La Administración del Estado miembro	
La Administración del país beneficiario	
La Unidad de Gestión del programa en cada país beneficiario	
La Comisión Europea	
4. El Programa de Hermanamientos en cifras	41
5. Puntos fuertes y puntos débiles del programa	43
El informe del Tribunal de Cuentas Europeo	
Los puntos fuertes del programa	
Problemas surgidos en la aplicación del programa	
6. Logros y desafíos de la ampliación	51
Bulgaria, Rumanía, Croacia y Turquía	
Los países del sudeste europeo	

7. La cooperación administrativa entre Estados miembros	59
La Ayuda de Transición	
La cooperación administrativa intraeuropea	

II. El Programa de Hermanamientos en otras áreas geográficas 63

1. La Política Europea de Vecindad	65
Un círculo de amigos	
Principios y funcionamiento de la Política Europea de Vecindad (PEV)	
Los hermanamientos como instrumento de cooperación en la Política de Vecindad	
2. Los hermanamientos en el Mediterráneo	69
Progresos de la cooperación euromediterránea	
Modelo operativo y sectores de intervención	
Túnez	
Marruecos	
Israel	
Líbano	
3. Los hermanamientos en Europa Oriental y Cáucaso Meridional	77
Progresos de la cooperación con los nuevos Estados independientes	
Modelo operativo y sectores de intervención	
4. Un nuevo enfoque para la cooperación UE-AL	79
La cohesión social	
La integración regional	
La posible utilización del hermanamiento en América Latina	

III. El Programa de Hermanamientos en España 87

1. El modelo operativo español	89
Las instituciones involucradas	
El procedimiento operativo	
El papel de la FIIAPP	
2. La estrategia de participación de España	95
Estrategia institucional	
Estrategia geográfica	
Estrategia sectorial	
3. Participación española y resultados obtenidos	105
4. Valoración del Programa de Hermanamientos	111

IV. El Programa TAIEX 115

1. Contexto y antecedentes del Programa TAIEX	117
2. Procedimiento	118
3. Actores	123
4. TAIEX en cifras	125
5. Puntos fuertes y débiles del Programa TAIEX	127

6. La experiencia de los países PEV en el ámbito TAIEX	129
7. La participación española en el Programa TAIEX	133

V. Anexos **135**

1. Documentación consultada	137
2. Glosario	141
3. Cronograma incorporación países a la Unión Europea	143
4. Lista de países beneficiarios de los Programas de Hermanamientos y TAIEX. Rendición de cuentas y participación	145
5. La Europa de los 27	147
6. Tabla de Proyectos	148

Tengo el placer de presentarles la cuarta edición del único libro en español que describe el Programa de Hermanamientos y el Programa TAIEX, como se les conoce en medios comunitarios. El objetivo de este manual es el de dar a conocer el funcionamiento de estos programas de cooperación comunitarios, que siguen vigentes hoy en día después de diez años de actividad. El esfuerzo que ahora culminamos ha merecido la pena por estar asociado a unos programas que han supuesto un notable éxito para nuestra Administración. La constante evolución de los programas, sus perspectivas de continuación y lo acertado de su enfoque, desde el punto de vista de la gestión del conocimiento de la gestión pública, nos ha ayudado y empujado a tomar la decisión de actualizar de nuevo esta publicación.

Desde la primera edición en 2005, puede parecer que ha pasado poco tiempo, pero en términos comunitarios, ha habido ocho presidencias semestrales, se ha completado el proceso de adhesión iniciado con la adopción en 1997 de la Agenda 2000, proceso que se recoge con detalle en la presente publicación, y que ha culminado con la incorporación de Chipre, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia en 2004, y de Rumanía y Bulgaria en 2007, y se ha puesto en marcha la mayor reforma de la política de cooperación de la Unión Europea que abarcará el periodo 2007-2013.

Aunque el proceso de ampliación aún no esté cerrado, pues quedan por decidir las fechas de incorporación de tres países declarados oficialmente candidatos (Croacia, Antigua República Yugoslava de Macedonia y Turquía), hemos considerado, desde la Secretaría de Estado de la Unión Europea y desde la FIIAPP, que es un buen momento para recapitular y ofrecer una foto actualizada del estado del programa, ahora que buena parte de los objetivos de la ampliación se han cumplido y el instrumento de vecindad se amplía a los 17 países beneficiarios de la nueva política de cooperación.

Para la FIIAPP este instrumento ha sido la columna vertebral de su actividad en los últimos diez años. La FIIAPP es una institución desde su origen con marcada vocación

uropeísta y nuestro valor añadido es la experiencia adquirida en la gestión del Programa de Hermanamientos. El acuerdo marco firmado en 1997 entre la Comisión Europea y el Gobierno Español, por el que se designa a la FIIAPP como institución gestora del Programa de Hermanamientos en España nos ha servido para afianzarnos como una institución capaz de movilizar el saber hacer y las buenas prácticas de toda la Administración pública española. Tanto a nivel de la Administración General del Estado, como de la autonómica, la local, y de los poderes judicial y legislativo, ya que con todos ellos hemos tenido la oportunidad de trabajar satisfactoriamente, y esta diversidad de interlocutores nos ha permitido entender mejor la relación entre la cooperación y la asistencia técnica pública.

Desde que comenzó el Programa de Hermanamientos en 1998 la FIIAPP ha participado, hasta el día de hoy, en un total de 220 proyectos de Hermanamiento por valor de 150 millones de euros. España se ha convertido en el cuarto país ejecutor de programas de hermanamiento tras Alemania, Francia y el Reino Unido. Las cifras son reveladoras del éxito en nuestro trabajo. Todo ello ha sido posible porque se ha puesto en marcha una metodología de trabajo bien valorada por las administraciones trasmisoras y las receptoras, que ha facilitado el diálogo y la transmisión de conocimientos mediante la divulgación de nuestros éxitos, y también transmitiendo las lecciones aprendidas en nuestros fracasos. Pero a la vez hemos tenido la sensación de que podríamos haber llegado más lejos si la Administración española hubiese podido disponer de más recursos humanos para respaldar un mayor número de propuestas de las que presentamos.

En esta nueva etapa, las perspectivas siguen siendo favorables para España. La competencia, no obstante, se ha ampliado de los 15 Estados originarios del año 1998, a los 27 actuales. Los 12 nuevos miembros ya son excelentes candidatos a presentar buenas propuestas de hermanamiento, al tener más próximos que los demás Estados sus procesos de adaptación del acervo comunitario a su legislación, ventaja con la que contó España en las etapas anteriores.

Por su parte, la transferencia de gestión del Programa TAIEX a FIIAPP —con la coordinación de la Secretaría de Estado de la Unión Europea— en 2008 ha hecho más que necesario incluir este programa en el texto actualizado. Se ha observado un incremento progresivo en la participación de expertos funcionarios españoles en este programa de transferencia de conocimiento, lo que ha atraído la atención de la Comisión Europea hacia España, como país solicitado por muchos beneficiarios de este Programa.

En la presente edición se pone al día el trabajo que en su día elaboraran Lourdes Sartorius y Sergio Rodríguez. Se incluyen capítulos nuevos, como el dedicado a TAIEX, donde tenemos el reto de intentar alcanzar los niveles de participación de funcionarios españoles que hemos logrado en los hermanamientos, y que supone un nuevo reto para nosotros. Quiero expresar mi agradecimiento al equipo que ha trabajado en estos meses en la actualización del documento, a Agustín Fernández por su trabajo en el área

de Europa, a Miguel de Domingo por sus aportaciones al Mediterráneo, a Iván Navas por su esfuerzo en el TAIEX, a Florencio Gudiño por su trabajo en América Latina, y a Teresa Rodríguez por su labor de coordinación.

Espero y deseo que este libro-manual sea de utilidad para la difusión del Programa de Hermanamientos y ponga su grano de arena en la labor de apertura y cooperación de nuestra Administración pública con nuestros vecinos.

Antonio Fernández Poyato

Director de la FILAPP

Septiembre 2009

Constituida en 1997, la **Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)** es una institución pública al servicio de la acción exterior del Estado en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo. Se dedica a la promoción de la gobernabilidad democrática y la cohesión social a través del fortalecimiento institucional y del desarrollo de capacidades para fomentar el liderazgo público.

