

## COMUNIDAD EUROPEA (CE)

*En este perfil se hace referencia a la asistencia multilateral que prestan las instituciones de la Comunidad Europea, no a la que otorgan los estados miembros de la Unión Europea, para los cuales se han elaborado perfiles por separado. En EC (2008a) se puede encontrar una muy buena perspectiva general de las actividades de asistencia que llevan a cabo los estados miembros de la CE.*

### 1) VOLUMEN DE LA ASISTENCIA

#### 1.1 Desempeño actual/reciente en términos de volumen:

AOD neta (millones de US\$)	13.412
-----------------------------	--------

Fuente: CAD/OCDE, datos preliminares de 2008.

A partir de 2000, la AOD canalizada a través de la CE aumentó más de 173% en términos nominales (sobre los US\$ 4.912 millones ya otorgados).

#### 1.2. Propósitos en términos de volúmenes futuros

En los próximos años el crecimiento de la asistencia canalizada a través de la CE registrará un marcado descenso. De acuerdo a los planes presupuestarios actuales, entre 2007 y 2013 el presupuesto de la CE para todas las acciones externas (es decir, no solamente las relativas a la AOD) aumentará un 4,5% anual. En el décimo presupuesto del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) se asignó a los países ACP (África, Caribe y Pacífico) un monto adicional de € 22.700 millones (aproximadamente US\$ 28.470 millones al tipo de cambio promedio de 2006) para el período 2008-2013. Los recursos del FED se asignan mediante compromisos individuales y voluntarios de los estados miembros y, como tal, no forman parte del presupuesto de la CE. Si bien en términos absolutos la asistencia de la CE está aumentando en este período, la proporción de asistencia que la Unión Europea canaliza a través de ella se reducirá del 20% en 2005 al 15% en 2010 y al 13% in 2013 (CE, 2006b, página 5).

### 2) PRINCIPALES ORGANISMOS Y MECANISMOS

Puede obtenerse un panorama general en mayor profundidad en CAD (2007), especialmente en su capítulo 4.

#### 2.1 Organismos y estructuras

*"RELEX" (Relaciones Exteriores), familia de instituciones en las que se incluye la Dirección General para el Desarrollo (DGDEV) de la Comisión Europea*

La "Familia RELEX" comprende las Direcciones Generales (DG) de la Comisión Europea para Relaciones Exteriores, Desarrollo, Comercio y Ampliación, junto con *EuropeAid* (véase más adelante) y ECHO, la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea. Estas Direcciones Generales supervisan la política de relaciones externas de la CE, incluida la AOD. La DGDEV reviste particular importancia para la

AOD y ostenta una posición de liderazgo en términos de sus políticas con respecto a los países ACP. En CAD (2007, capítulo 3) se describe en detalle el reciente proceso de racionalización de los instrumentos de asistencia de la CE, pasando de un total de 35 a un número más razonable de 10 (véase el cuadro correspondiente). El FED y el Instrumento de Cooperación para el Desarrollo (ICD) representan el grueso de la AOD (instrumentos 1 y 2), en tanto que los instrumentos 9 y 10 prácticamente no participan en la AOD. Para su mejor interpretación, el cuadro también presenta aquellos instrumentos que fueron sustituidos. En el presupuesto, las partidas temáticas son programadas por DG RELEX o DG DEV y administradas por *EuropeAid*. Cinco de esas partidas son competencia del ICD (véase el cuadro siguiente), pero las partidas temáticas de presupuesto también pueden programarse en los países ACP.

	<b>INSTRUMENTO</b>	<b>INFORMACIÓN</b>	<b>FINANCIAMIENTO (2007-2013 en millones de euros)</b>	<b>% estimado del total (2007- 2013)</b>
1	10º Fondo Europeo de Desarrollo (FED)	Financiamiento para países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y Países y Territorios de Ultramar (PTU).	22.682 (2008-2013)	32
2	Instrumento de Cooperación para el Desarrollo	Financiamiento para Asia y América Latina; algunos miembros de la Comunidad de Estados Independientes; Sudáfrica, reestructura de la industria azucarera en países ACP, y cinco partidas presupuestarias temáticas.	16.897	24
3	Ayuda humanitaria	Respuesta inmediata ante crisis humanitarias	5.613	8
4	Instrumento de Estabilidad (IfS en inglés)	Respuesta y preparación para situaciones de crisis, problemas fronterizos mundiales y trans-regionales.	2.062	3
5	Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH)	Acciones en favor de la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos.	1.103	2
6	Instrumento de Preadhesión (IPA)	Financiamiento para seis países de los Balcanes Occidentales y Turquía.	11.468	16
7	Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA)	Financiamiento para 17 países del Mediterráneo, Europa Oriental, el Cáucaso, Rusia y Medio Oriente.	11.181	16
8	Asistencia macroeconómica	Mayormente no modificada. Utilizada en casos específicos para responder a necesidades financieras excepcionales (a partir de 2002, principalmente para los Balcanes Occidentales y nuevos estados	No programable	

	INSTRUMENTO	INFORMACIÓN	FINANCIAMIENTO (2007-2013 en millones de euros)	% estimado del total (2007- 2013)
		independientes (NEI)		
9	Instrumento de Cooperación con Países Industrializados (ICI en inglés)	Alcance modesto: programas de cooperación e intercambio.	172	
10	Instrumento de Cooperación en el ámbito de la Seguridad Nuclear (INSC en inglés)	Dedicado a la seguridad nuclear	75 millones anuales en promedio	1

Fuente: CAD (2007, página 38)

#### *EuropeAid* – Oficina de Cooperación (CE, 2009)

EuropeAid es el organismo que pone en práctica la mayor parte de las políticas de AOD de la CE, de acuerdo a lo establecido por la DGDEV y RELEX. En términos generales, gestiona el apoyo a proyectos, sectores y presupuestos fuera de Europa, con algunas excepciones. En 2007, los compromisos de EuropeAid (incluido el FED) representaron el 76% de los compromisos totales de la CE, en tanto que los asumidos por el FED representaron el 45% de los compromisos totales de EuropeAid (2008b). Durante 2007 EuropeAid administró la totalidad del gasto del FED. Este organismo tiene a su cargo todas las fases del ciclo del proyecto (identificación y valoración de proyectos y programas, preparación de decisiones de financiamiento, ejecución y seguimiento, y evaluación de proyectos y programas. La programación, la valoración y la aprobación de los proyectos tiene lugar en la sede del organismo, pero las licitaciones, compromisos de recursos y pagos, y el seguimiento y la evaluación se llevan a cabo en las Delegaciones de la UE en los países beneficiarios.

#### *FED*

El Fondo Europeo de Desarrollo (FED) es el principal instrumento de la asistencia que la CE presta a los 42 países de África, Caribe y el Pacífico (ACP) (véase la lista completa en [www.acpsec.org/en/jpa/edinburgh/ACP\\_PA\\_members\\_e.htm](http://www.acpsec.org/en/jpa/edinburgh/ACP_PA_members_e.htm)), así como a los Países y Territorios de ultramar (PTU). Se denomina PTU a los países y territorios que dependen constitucionalmente de determinados miembros de la CE, pero que no forman parte del territorio de la Comunidad (véase la lista completa en <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r12300.htm>). El FED está financiado por los Estados Miembros (más que por el presupuesto de la CE) y administrado por un comité específico. En general, sus reglas y reglamentos son diferentes a los del ICD, si bien, como resultado de reformas recientes, el FED actualmente aplica los mismos procedimientos financieros y administrativos que el ICD (CAD, 2007, página 38). Los Estados Miembros reunidos en el Consejo establecen el presupuesto del FED mediante acuerdos que posteriormente ratifican los parlamentos nacionales de cada uno de ellos. Cada presupuesto del FED se aprueba para un período de más de cinco años: el décimo se aprobó en 2005 y abarcará el período 2007-2013.

*Banco Europeo de Inversiones (BEI)*

El BEI opera como un banco de desarrollo concediendo préstamos a largo plazo para proyectos de inversión de capital, pero no otorga donaciones. Se prevé que en el período 2008-2013 el BEI canalice hacia los países ACP € 5.500 millones (aproximadamente US\$ 7,1 millones), con el fin de promover el sector empresarial o destinados a proyectos emprendidos y dirigidos por el sector privado. El BEI también utiliza capital de riesgo para adquirir acciones de las empresas y bancos de desarrollo en los países ACP. Esta participación accionaria siempre ha sido minoritaria y provisoria, pues en última instancia las acciones deben transferirse preferentemente a una institución o un ciudadano del país ACP de que se trate (véase BEI, 2008). El Mecanismo de Inversión es un instrumento de financiamiento (préstamos y capital de riesgo) bajo la jurisdicción del FED pero administrado por el BEI.

**2.2 Políticas y documentos básicos**

*Acuerdo de Cotonou (países ACP y CE, 2000 y 2005)*

El Acuerdo de Cotonou rige las relaciones entre la CE y los países ACP. Fue suscrito en 2000, tiene una validez de 25 años, se renueva cada cinco años y abarca el comercio y la asistencia. En lo que respecta a la asistencia, en el Acuerdo de Cotonou se establecen cinco principios:

- Coherencia, flexibilidad y eficiencia en la asistencia que la Comunidad presta a cada estado y región ACP. Un ejercicio de programación por cada país/región; esta programación renovable con evaluaciones periódicas da lugar a una mayor flexibilidad.
- Evolución de la naturaleza de la asistencia hacia la asistencia presupuestaria y los programas sectoriales.
- Pautas, no derechos. Las asignaciones ya no son automáticas y estará sujetas a revisión a la luz de los acontecimientos en términos de necesidades y desempeño.
- Enfoque inclusivo. Participación de agentes no estatales en la formulación de las estrategias.
- Diálogo a nivel local. El principio es desarrollar el diálogo tanto como sea posible en el país asociado y finalizar las evaluaciones dentro de períodos preestablecidos.

*Consenso Europeo sobre Asistencia (Parlamento Europeo, Consejo de Ministros y Comisión Europea, 2006)*

Suscrito en diciembre de 2005 por el Parlamento Europeo, el Consejo de Ministros y la Comisión Europea, este documento representa el primer acuerdo a nivel europeo sobre principios, objetivos y medios comunes para el desarrollo. En la Parte I se establece la visión común de la UE sobre el desarrollo. En la Parte II se define la Política de Desarrollo de la CE, incluidos los compromisos que contribuyan a la efectividad de la asistencia (identificación del beneficiario con el proyecto, armonización y alineación, etc.), poniéndose énfasis en los países menos adelantados. Se considera que el papel de la CE es fomentar las prácticas óptimas en la UE (por ejemplo, asistencia presupuestaria directa, asistencia no condicionada, etc.).

*Estrategia de la UE para África (CE, 2005)*

Su finalidad es que la UE disponga de un marco completo, integrado y a largo plazo para sus relaciones con África. La estrategia establece las aspiraciones en términos de la asistencia de la UE a África en los próximos cinco años, sobre la base del apoyo presupuestario, la coordinación y la simplificación de procedimientos.

*Otros*

Al igual que sucede con su Estrategia para África, la UE actualmente cuenta con estrategias regionales (y temáticas), ya completas o en proceso de preparación, para las demás áreas a las que se destinan las acciones de la Comunidad en términos de desarrollo (véase [http://ec.europa.eu/development/GeographicalGen\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/development/GeographicalGen_en.cfm)). Se espera que estas perspectivas estratégicas regionales se reflejen a nivel nacional en cada Documento de Estrategia de País (CSP en inglés (véase CAD, 2007, capítulo 4).

**3) PAÍSES BENEFICIARIOS Y CRITERIOS DE ASIGNACIÓN****3.1. Países beneficiarios**

Países	% de asistencia de la CE	US\$ millones
Turquía	4,5%	486
Zonas bajo Administración Palestina	3,7%	397
Marruecos	3,1%	337
Serbia	2,8%	303
Etiopía	2,6%	284
Sudan	2,6%	277
Egipto	2,5%	271
Afganistán	2,5%	264
Mozambique	2,0%	212
Tanzania	1,8%	194

Fuente: CAD/OCDE, datos de 2006-2007.

Los diez primeros beneficiarios antes mencionados recibieron el 28.1% de la AOD otorgada por la CE en el período 2006-2007. La asistencia de la CE (tanto AOD como AO) se destina a más de 160 países, ninguno de los cuales recibe más del 5% del total. Si bien no se han definido países prioritarios como tales, varios fondos se limitan a determinadas regiones (por ejemplo, los del FED para los países ACP).

Distribución entre los distintos grupos de beneficiarios (% de desembolsos brutos):

Países menos adelantados	33,4%
Otros países de bajos ingresos	10,6%
África Subsahariana	37,8%
Europa	13,3%

Fuente: CAD/OCDE, datos de 2006-2007.

**3.2. Criterios de asignación****3.2.1. Criterios de preselección**

Puesto que el financiamiento de la CE se organiza por grupos de países, el único criterio de preselección válido es que un país forme parte de tales grupos.

**3.2.2. Criterios de asignación:**

Los recursos del mecanismo de donaciones del FED se asignan sobre la base de una evaluación de las necesidades y el desempeño. Para hacer posible la planificación de los flujos de recursos, a cada estado y región ACP se le proporciona una orientación sobre el monto de recursos que podría recibir durante un período de cinco años. Sin embargo, la asignación no constituye un derecho adquirido y puede reducirse o

aumentarse durante las evaluaciones de la Estrategia de apoyo al país que se realicen a mediados y fines del período (como se expresa en el CSP).

La asignación del financiamiento del FED a cada país se divide en dos elementos. El Caso Básico (dotación de fondos A) consiste en una reserva para cubrir la asistencia ya prevista que la Comunidad brinda en forma regular. El segundo elemento consiste en un Caso Extraordinario (dotación de fondos B) para cubrir necesidades imprevistas, alivio de la deuda y apoyo adicional en el caso de fluctuaciones en las utilidades producidas por las exportaciones. Los recursos también pueden transferirse del Caso Extraordinario al Caso Básico cuando el país muestra un buen desempeño y necesita una reposición de fondos para financiar su programa regular, lo cual se determina principalmente mediante la evaluación a mitad del período. Comparado con el FED 9, el FED 10 cuenta en su dotación B con un nivel relativamente menor de recursos de los que realmente se asignan a cada país, por lo cual un gran porcentaje de ellos permanece sin asignarse con el fin de facilitar las intervenciones y mantener la flexibilidad.

Los recursos de la dotación A del Programa Indicativo Nacional (PIN) del FED 10 se dividen entre las asignaciones tal como figuran en los CSP, y el denominado "tramo de incentivo". Este último es una innovación en la política de asignaciones de la CE destinada a recompensar a los países según su desempeño en términos de su gobernanza (que se resume en un "perfil de gobernanza") y su nivel de compromiso, es decir que toma en cuenta tanto los niveles actuales de gobernanza como las perspectivas de mejorarlos. En el momento en que se publicaron las directrices de programación del FED 10 se suponía que ello abarcaría el 20% de los recursos totales del (CAD, 2007, página 64).

El 80% restante se asigna en cinco etapas. En la primera etapa, la mitad de los recursos disponibles se prorratan entre las asignaciones del FED 9. La otra mitad se asigna de acuerdo a la población y el ingreso per cápita. En la segunda etapa, se toman en cuenta los siguientes criterios complementarios sobre las necesidades del país: i) dinámica demográfica, ii) grado de incidencia del VIH/SIDA, iii) índice de desarrollo humano del PNUD y iv) vulnerabilidad (incluida la carencia de litoral, la variabilidad del PIB, etc.). En la tercera etapa se agrega el desempeño del país, integrado por: i) capacidad de absorción de asistencia (principalmente la relación entre desembolsos y compromisos en el 9º FED), ii) clima de inversión, iii) desempeño macroeconómico y iv) desempeño en los sectores sociales (salud y educación). En la cuarta etapa se introduce una corrección resultante de las reasignaciones de la dotación A que se registraron en la evaluación de mitad del período del FED 9. Ello incluye principalmente aquellas reasignaciones vinculadas al desempeño de la asistencia de la CE. La última etapa se destina a asegurarse de que los totales por país no sean inferiores a los del FED 9 (CE, 2006d).

#### **4) POLÍTICAS DE ASISTENCIA**

##### **4.1. Concesionalidad**

Actualmente la mayor parte de las agencias y departamentos de la Unión Europea solamente otorgan donaciones a los países de bajos ingresos, con la excepción del BEI que concede préstamos. En estos préstamos la tasa máxima de interés es el 6% y la

mínima el 3% (si bien el 3% es la tasa máxima para préstamos sobre capital de riesgo). Esta tasa puede ajustarse sobre la base de las tasas vigentes en el mercado del Euro para asegurar que, en caso que sea necesario, por lo menos el 35% de los préstamos esté dentro del umbral del componente de donaciones. El plazo de vencimiento es de hasta 25 años y el período de gracia máximo es de dos años dependiendo de la naturaleza del proyecto (por ejemplo, el plazo de vencimiento para el sector industrial es 12 años mientras que para los proyectos de infraestructura es 20 años). Además de las ventajosas tasas de sus préstamos, el BEI habitualmente no cobra comisiones por apertura de créditos ni por la inmovilización de recursos no utilizados, aunque en algunos casos puede hacerlo por la evaluación del proyecto y los servicios legales necesarios. En el momento del desembolso el prestatario puede elegir el plazo de vencimiento, las condiciones de reembolso, las monedas, el perfil de amortización, etc. de cada cuota de reembolso, facilitando así una gestión activa de la tesorería (BEI, 2001).

#### **4.2. Tipos de asistencia**

En el futuro, y cuando las condiciones así lo permitan, la modalidad preferida de apoyo a las reformas económicas y la ejecución de Estrategias de reducción de la pobreza será el apoyo presupuestario, ya sea para sectores específicos o para el programa general del gasto público (Parlamento Europeo, Consejo de Ministros y Comisión Europea, 2006). A partir del período 2008-2013, el 28% de los fondos del FED se desembolsará bajo la forma de apoyo presupuestario general, en tanto que otro 15% se desembolsará como apoyo presupuestario sectorial. Sin embargo, durante 2007 solamente se asignó al apoyo presupuestario general el 7,1% de todos los compromisos de AOD de la CE (tanto del FED como otros), mientras que el 10,7% se destinó a ayuda humanitaria (CE, 2008b).

El mayor uso del apoyo presupuestario se refleja en el hecho de que indicador del PFC HIPC revela puntajes más altos en sus últimas evaluaciones. De los 24 países que participaron en la encuesta, la calificación de 22 de ellos a la CE estuvo medio punto por debajo del puntaje más alto, o apenas inferior al mismo. El indicador 9 de París identifica el mayor porcentaje de apoyo presupuestario en Benin (70%), República Dominicana (68%) y Zambia (69%).

En el Consenso Europeo sobre Asistencia (Parlamento Europeo, Consejo de Ministros y Comisión Europea, 2006, página 11), la CE y los estados miembros se comprometieron a *“prestar toda su asistencia para el fortalecimiento de las capacidades a través de programas coordinados, con una utilización creciente de los acuerdos con donantes múltiples”* para 2010. Las mejores prácticas en lo que concierne a la asistencia técnica (AT) de la CE se registran en Guyana y Gambia (encuesta del PFC HIPC). Según el indicador 4 de París, en Chad, Malí y Uganda el 100% de la AT se coordina con los programas nacionales, en tanto que en Kirguistán lo hace el 93%. Sin embargo, ambas encuestas muestran cierto grado de variabilidad entre los puntajes por países, que alcanzan su mejor nivel en las últimas evaluaciones del PFC HIPC.

El BEI no otorga apoyo presupuestario puesto que toda su asistencia se destina a proyectos específicos. Sin embargo, participa en medidas de alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa HIPC.

### 4.3. Canales de asistencia

En su calidad de institución multilateral, la CE no canaliza una proporción importante de sus fondos a través de otros organismos multilaterales. En 2007 canalizó de esa forma el 5,6% de su AOD nominal. Aproximadamente dos cuartas partes de su asistencia se destinan a las agencias de Naciones Unidas y un tercio al Banco Mundial (CE, 2008b). Actualmente más del 32% de la asistencia de la CE se canaliza a través de su presupuesto con destino a programas de apoyo presupuestario general o sectorial. En 2005 la CE asumió en París el compromiso de canalizar el 50% de la asistencia de gobierno a gobierno a través de los sistemas nacionales (la CE participa en el cofinanciamiento de algunos proyectos con organizaciones no gubernamentales, ONG). Así se refleja en la evaluación del PFC HIPC, según la cual en Bolivia, Etiopía, Guyana, Malawi, Malí, Mauritania, Sierra Leona y Zambia casi toda la asistencia se canaliza a través del presupuesto. La excepción a esta inclusión de la mayor parte de la asistencia de la CE en el presupuesto, especialmente en lo que respecta a los países ACP, son las denominadas partidas presupuestarias temáticas, que consisten en programas establecidos y administrados por Bruselas que se ajustan al proceso presupuestario anual de la CE, reduciendo así la alineación, la flexibilidad y la previsibilidad (véase una crítica de este sistema en CAD, 2007, página 54). No obstante, la mayoría de estas partidas presupuestarias temáticas solamente implican recursos reducidos.

En algunos países, el BEI concede a instituciones financieras líneas de crédito de las que se deriva el financiamiento de pequeñas y medianas empresas (BEI, 2001).

### 4.4. Sectores y proyectos

Sector	% de la AOD bilateral (compromisos)
Infraestructura social y administrativa	39,2%
de la cual: educación	5,7%
salud	3,0%
población	0,7%
suministro de agua potable y saneamiento	3,7%
gobierno y sociedad civil	17,8%
Infraestructura económica	15,1%
de la cual: transporte y comunicaciones	7,7%
energía	4,7%
Producción	9,6%
de la cual: agricultura	3,4%
industria, minería, construcción	3,8%
comercio y turismo	2,3%
Multisectorial	10,2%
Asistencia para programas	9,2%
Acciones relativas a la deuda	0,2%
Ayuda de emergencia	10,7%
Gastos administrativos	5,1%
No especificados	0,9%

Fuente: CAD/OCDE, datos de 2007.

La CE también se ha especializado en la infraestructura de transporte y comunicaciones y en los sectores productivos en mucha mayor medida que otros donantes. En el Acuerdo de Cotonou de 2005 se puso mayor énfasis en la buena administración, los proyectos vinculados a los ODM, el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades de importancia, la cooperación regional, la tecnología de la información y las comunicaciones y los jóvenes.

El principio de concentración orientará la futura programación de la CE a nivel de países y regiones. Ello implica programar su asistencia sobre la base de un número limitado de áreas seleccionadas, en lugar de diversificar sus esfuerzos de manera dispersa entre demasiados sectores. (Parlamento Europeo, Consejo de Ministros y Comisión Europea, 2006, página 16). La forma de reflejarlo en las directrices de programación del 10º FED fue disponer que las Delegaciones seleccionaran dos sectores focales en sus CSP. A los demás sectores (no focales) se les podría asignar como máximo el 15% de la dotación A, lo que en términos generales incluiría el apoyo a la sociedad civil, una célula del FED (véase la sección 5.1. más adelante) y la gobernanza, si no se la hubiera elegido ya como sector focal.

En la reunión ministerial de la OMC celebrada en Hong Kong la Comisión se comprometió además a alcanzar la meta de 1.000 millones de euros en "asistencia para el comercio" (véase CE, 2006e).

Según la evaluación del PFC HIPC la CE registra resultados positivos en términos de su alineación y su disposición a financiar los DELP en los países beneficiarios. Gambia, Malawi y Guyana obtuvieron los máximos puntajes posibles en ambos indicadores.

El BEI puede en principio cubrir todos los sectores, pero ha definido como prioritarios la industria, la agroindustria, el turismo, la minería, la energía y el transporte.

#### **4.5. Flexibilidad**

En el Consenso Europeo de 2005 se insistió en que la programación debe permitir la flexibilidad suficiente para responder ante necesidades imprevistas, contemplando así un mayor margen de flexibilidad para enfrentar las cambiantes prioridades de los gobiernos (Parlamento Europeo, Consejo de Ministros y Comisión Europea, 2006, página 16). En particular, la programación del FED generará esta flexibilidad a través de su apoyo presupuestario adicional y del uso más flexible de la dotación B del PIN, como ya se explicó en la sección 3.2.2.

El Acuerdo de Cotonou también contiene disposiciones que contemplan un apoyo adicional en caso de producirse fluctuaciones en los ingresos por exportaciones. A estos fines no se ha predeterminado ningún monto específico; los fondos se girarán según sea apropiado retirándolos de la asignación prevista para asistencia a largo plazo (por ejemplo, la dotación B del FED, el ICD) mediante un sistema conocido como FLEX. La elegibilidad para recibir este apoyo se vincula a la necesidad de preservar *"aquellas reformas macroeconómicas y sectoriales que estén en situación de riesgo como resultado de una caída de los ingresos, y compensar los efectos adversos de la inestabilidad en las utilidades provenientes de las exportaciones"* (países ACP y CE, 2000, artículos 68.1 y 68.2)

Para el período 2007-2013 se predeterminó un monto adicional específico de €2.000 millones (aproximadamente US\$ 2.600 millones) que se destinará a través del Instrumento de Estabilidad a enfrentar situaciones de crisis (CE, 2008b).

Según los países beneficiarios (evaluación del PFC HIPC) la mejor práctica en términos de flexibilidad de las políticas de la CE se registra en Rwanda.

El BEI no financia contingencias ni déficit de financiamiento.

#### **4.6. Previsibilidad**

La CE concierta con los países beneficiarios acuerdos para el financiamiento del FED por un período de cinco años, pero estas asignaciones pueden variar de acuerdo al desempeño (véase la sección 3.2.2). Sin embargo, con la excepción del apoyo presupuestario, la CE continúa desembolsando su asistencia con bastante lentitud: su ejecución demora más de tres años en promedio. Actualmente, los compromisos de apoyo presupuestario contemplados en el FED 10 pueden tener un plazo de tres años, es decir el tiempo que transcurra antes de la evaluación en mitad del período. Con posterioridad a ella, se examina la totalidad de los recursos del FED y no siempre queda claro cómo se aplica la fórmula de asignación. Últimamente, se presentó una propuesta para que el apoyo presupuestario de la CE fuera más previsible, incluyendo compromisos que podían llegar hasta seis años (ver la sección 4.2).

Según los países beneficiarios (evaluación del PFC HIPC), en Guyana y Malawi la CE muestra un buen desempeño en los indicadores de previsibilidad (compromisos multianuales, cronograma de desembolsos congruente con el proceso presupuestario nacional y compatibilidad entre desembolsos y compromisos). Sin embargo, los puntajes registran cierta variabilidad, especialmente en lo que concierne a la compatibilidad entre desembolsos y compromisos. El indicador 7 de París señala que los países donde la asistencia de la CE es más predecible (de acuerdo con la relación entre los desembolsos registrados por los gobiernos y la asistencia programada por los donantes) son: Níger (98%), Moldova (96%), Gana (95%) y Etiopía (94%).

#### **4.7. Condicionalidad**

Históricamente la CE ha mantenido una relación relativamente estrecha entre sus desembolsos para apoyo presupuestario y el cumplimiento con las metas de los programas del FMI. Actualmente, los desembolsos para apoyo presupuestario se dividen en un tramo fijo (en general, aproximadamente el 70% del total) y un tramo variable. Oficialmente, el apoyo presupuestario solamente se programa para aquellos países que ya tienen o están desarrollando: i) una estrategia de lucha contra la pobreza (ELP); ii) una política macroeconómica orientada a la estabilidad (básicamente en cumplimiento de un programa con el FMI) y iii) un programa real para mejorar su sistema PFM (CAD, 2007, página 55). El tramo variable del apoyo presupuestario general (GBS) está mayormente vinculado a indicadores en los sectores de la salud y la educación que se evalúan anualmente. En el momento actual estos indicadores consisten principalmente en una combinación entre los insumos (por ejemplo, tasas de ejecución presupuestaria) y los productos (por ejemplo, los índices de matriculación escolar), si bien existe la disposición a adoptar para el tramo variable una condicionalidad que se base más en los productos (véase también CE, 2007a y la sección 4.2). Estos indicadores se toman, en la medida de lo posible, de los marcos de Seguimiento y Evaluación de los DELP y/o de los Marcos de Evaluación del Desempeño del Apoyo Presupuestario (PAF en inglés). Por ende, la parte

correspondiente al tramo variable del acuerdo de apoyo presupuestario no se vincula a un programa del FMI, pero el tramo fijo sí lo hace. Por ello, la "dependencia" del FMI se asocia a las dimensiones relativas de cada tramo, cuya determinación es actualmente objeto de negociaciones con la CE (véase también EC, 2007a).

El BEI no establece ninguna condicionalidad macroeconómica adicional, concentrándose más bien en los compromisos asumidos en los Acuerdos de cooperación económica de Cotonou.

#### **4.8. Diálogo en términos de políticas**

Especialmente en aquellos países donde su presencia es más fuerte y donde es uno de los principales donantes de apoyo presupuestario, la UE desempeña un papel fundamental en el diálogo en términos de políticas, insistiendo particularmente en aspectos vinculados a los derechos humanos y la transparencia. Por lo general, la CE delega en el FMI la evaluación del marco macroeconómico, pero ha mostrado gran actividad en aspectos vinculados a la gestión de las finanzas públicas (por ejemplo, a través del Marco de evaluación del desempeño – PEFA en inglés, véase PEFA, 2005). Al estar ligados a las condicionalidades de las IBW, las experiencias de los PMA sobre los desembolsos de la CE son variables (encuesta del PFC HIPC), registrándose el menor nivel de dependencia en Santo Tomé y Príncipe y Gambia.

El BEI no desempeña ningún papel significativo en el diálogo en términos de políticas.

### **5) PROCEDIMIENTOS DE ASISTENCIA**

#### **5.1 Condiciones previas**

El proceso de programación del FED en general implica la elaboración de un Documento de Estrategia de País (CSP) por parte de las Delegaciones en consulta con los gobiernos beneficiarios, agentes no estatales y la sede en Bruselas. Posteriormente el CSP se "traduce" al Programa Indicativo Nacional (PIN) donde se definen los futuros programas y proyectos en términos presupuestarios. Determinados proyectos tienen repercusiones transversales a nivel nacional y por ello se incluyen en los Programa Indicativos Regionales (PIR). Además, a la dotación financiera del FED se incorporan servicios de cooperación e inversión intra-ACP e intra-regionales (EC, 2007b).

Para la ejecución de un programa de asistencia, en primer lugar debe ratificarse el Programa Indicativo Nacional (PIN) a más tardar a fines del doceavo mes posterior a la firma del acuerdo de financiamiento.

El proceso de toma de decisiones comprende un procedimiento normal y uno acelerado. El proceso normal se inicia con la solicitud oficial del Ministro de Hacienda, quien luego hace llegar el proyecto ya identificado a la Delegación de la UE. En aquellos proyectos por menos de dos millones de euros (es decir, que no exceden el 25% del Documento de estrategia del país), la Delegación de la UE puede adoptar una decisión sin solicitar la opinión del comité del FED.

El procedimiento acelerado contempla una exención a los artículos 288 y 289 de la Revisión IV de la Convención de Lomé relativos al financiamiento de los programas multianuales en las áreas de capacitación, cooperación descentralizada, micro proyectos y desarrollo comercial.

Para determinados proyectos y programas se puede solicitar financiamiento de contrapartida. Según la encuesta del PFC HIPC, en Guyana, Malawi, Burundi, Santo Tomé y Príncipe y Sierra Leona en ningún caso se exigieron fondos de contrapartida para la asistencia de la CE. Los indicadores del PFC HIPC que miden el número de condiciones previas y el retraso que ellas causan registraron sus mejores niveles en Santo Tomé y Príncipe y Malawi.

En lo que respecta a las unidades ejecutoras paralelas (PIU en inglés), en el Consenso Europeo para el Desarrollo (Parlamento Europeo, Consejo de Ministros y Comisión Europea, 2006, página 11), la CE y los estados miembros se comprometieron a *evitar el establecimiento de nuevas unidades ejecutoras de proyectos*. De acuerdo con el indicador 6 de París, tales unidades no existen en 13 de los 54 países incluso Afganistán, Burkina Faso, Malí, Mozambique, Rwanda y Sierra Leona. Sin embargo, en el momento de realizarse la encuesta de París aún había 6 países con más de 10 PIU o más.

El Acuerdo de Cotonou prevé la existencia de un Ordenador Nacional (NAO en inglés) a nivel de campo para asegurar que los proyectos y programas sean congruentes con las normas y disposiciones de la Comisión. Este NAO con frecuencia dispone de una célula del FED para cumplir su tarea. En las evaluaciones recíprocas del CAD<sup>1</sup> (CAD, 2007, página 57) estas células han sido objeto de fuertes críticas y se las ha calificado como "*PIU bajo un aspecto diferente*".

El BEI es más estricto en lo que concierne al financiamiento de contrapartida o cofinanciamiento, y se niega a financiar más del 50% de proyectos para los que esté concediendo préstamos, si bien financiará el 100% del capital accionario. También exige exhaustivos estudios previos de viabilidad y evaluaciones de impacto ambiental e insiste en que 30 días antes del primer desembolso debe recibir: una opinión legal sobre el acuerdo de préstamo y sobre cualquier otro crédito en trámite, y una autorización para abrir una cuenta en el exterior o en moneda extranjera cuando el ejecutor del proyecto así lo requiera. Según el BEI, entre la solicitud y el desembolso puede transcurrir un lapso de seis semanas a 18 meses, dependiendo de cómo se desarrolle el proceso obligatorio de evaluación del proyecto.

## 5.2 Métodos de desembolso

Los métodos de desembolso de la UE pueden ser uno o varios de los siguientes: pago directo al proveedor, adelantos y reembolso. Se están compilando más detalles sobre la forma de seleccionarlos.

Los países beneficiarios (encuesta del PFC HIPC) no asignan a la CE un buen puntaje en lo que concierne a métodos de desembolso. La CE no concede muchos adelantos en efectivo y se basa fundamentalmente en los sistemas de reembolso y pagos directos

---

<sup>1</sup> N del T: la expresión "peer review" (de la cual no se dispone de una traducción oficial al español) identifica el examen crítico que los miembros del CAD realizan sobre las políticas de cooperación para el desarrollo de cada uno de los demás miembros. Se ha decidido utilizar la expresión "evaluaciones recíprocas".

a los proveedores. La mejor práctica en este sentido se registra en Malawi y Zambia (apenas inferior al puntaje máximo). En cuanto a los retrasos debidos a los métodos de desembolso, sus niveles mínimos se registran en Burundi (puntaje máximo). También en este caso existen muchas variaciones entre los diversos países.

Los mecanismos de préstamos del BEI, una vez aprobados por el Directorio, pueden ejecutarse mediante desembolsos en varias cuotas, según las necesidades del prestatario. Además, el Banco responde con rapidez a las solicitudes de desembolso, y en general gira los fondos dentro de los 10 a 15 días luego de haberlas recibido.

### **5.3 Procedimientos de desembolsos**

Los procedimientos de desembolso del FED se inician con la firma de los contratos (compromiso secundario) y finalizan con el pago de los servicios luego de emitida la orden para la liquidación de un gasto. La UE otorga sus contratos mediante un llamado a licitación que se radica en la Delegación de la UE en el país en el que se procura obtener la autorización de las máximas autoridades competentes. Por mayor información sobre un ejemplo específico en Rwanda, véase MINECOFIN (2007).

El indicador 5a de París señala que se registran las mejores prácticas en Bolivia (90% de la asistencia de la CE a los sectores públicos se canaliza a través de los sistemas PFM nacionales), Zambia (78%) y Benin (75%). No obstante, hay todavía países cuyo puntaje es 0%. El indicador del PFC HIPC sobre el número de procedimientos de desembolso adicionales a los del gobierno identifica a Gambia y Ghana como los países donde se registran las mejores prácticas (apenas inferiores al puntaje máximo).

Para realizar los primeros pagos, el BEI solicita:

- La documentación probatoria de los pagos, sin deducir impuestos, realizados o a ser realizados por el contratista. En estos documentos debe demostrarse que los pagos ya se han efectuado o lo serán dentro de los 60 días posteriores a la fecha en que se solicitaron;
- Copia de los contratos cuyas condiciones el BEI consideró satisfactorias.

Para los demás pagos, el BEI exige, además de los citados documentos, una evidencia satisfactoria de la ejecución de los pagos una vez justificados los anteriores. El BEI se reserva el derecho de deducir el monto establecido en la solicitud de pago del que figura en la documentación probatoria que se consideró insuficiente.

La UE ha establecido tres formas de evaluación: una evaluación intermedia durante la ejecución; una evaluación al finalizar el proyecto y una evaluación ex-post. Cualquiera sea su forma, el principal propósito de la evaluación es medir los efectos previstos o inconvenientes del proyecto, su contribución y su desempeño. El informe de evaluación siempre contiene recomendaciones. El objetivo de este proceso de seguimiento y evaluación es informar a las autoridades políticas, fundamentalmente al Consejo de Ministros UE-ACP, y determinar directrices para futuros programas y proyectos.

### **5.4 Procedimientos de adquisición**

En 2005 el Consejo Europeo adoptó dos reglamentaciones que permiten el acceso a toda la asistencia externa de la CE. Sin embargo, parte de esa asistencia aún se mantiene condicionada. En lo que respecta a la asistencia financiada por el presupuesto comunitario (es decir, principalmente el Instrumento de Cooperación para

el Desarrollo o ICD), pueden competir en igualdad de condiciones todos los Estados Miembros, países candidatos, miembros del Espacio Económico Europeo (EEA), miembros del CAD para la cooperación con los PMA y 48 países beneficiarios (145 países beneficiarios en el caso de los programas temáticos). Otros países que han dejado de condicionar sus programas de asistencia pueden solicitar el acceso recíproco con la Comunidad y así se está negociando actualmente con varios de ellos. Asimismo, la asistencia del FED aún está parcialmente condicionada, pues solamente puede acceder a sus contratos los Estados Miembros y los países ACP (CAD, 2007, página 58).

Según el indicador 5b de la encuesta de París, en Benin, Zambia Y República Dominicana respectivamente el 75%, 74% y 69% de la asistencia de la CE se procesa a través de los sistemas locales de adquisición. El indicador del PFC HIPC que detecta los retrasos debidos a los procedimientos de adquisición señala que las mejores prácticas en tal sentido se registran en Guyana (puntaje máximo), seguido por Sierra Leona y Santo Tomé y Príncipe. A pesar de ello, entre los distintos países se perciben importantes variaciones

En general, el BEI solicita que el suministro de servicios y bienes de un determinado volumen para el cual ha concedido un financiamiento parcial, se someta a una licitación internacional en la que deben participar por lo menos tres empresas o proveedores calificados con ciudadanía en los estados miembros de la Unión. Esta consulta está abierta a los países ACP, pero también a otros proveedores o empresas que el BEI considere aceptables. El BEI se reserva el derecho de verificar y aprobar los procedimientos de la licitación. De esa forma puede verificar los términos de la precalificación, la redacción y el contenido del pliego de condiciones de la licitación, así como el proceso de examen de las ofertas y la forma de seleccionar la oferta ganadora.

### **5.5 Coordinación**

La CE refrendó la Declaración de París de 2005 y en noviembre de 2004 suscribió el Plan de Acción de la UE sobre Armonización. Como parte de los compromisos más amplios de la UE, en 2005 la CE se comprometió en París a reducir en un 50% el número de misiones no coordinadas. Durante el Foro de Alto Nivel sobre la Efectividad de la Asistencia celebrado en Accra en 2008, la CE reiteró su compromiso con los objetivos de la Declaración de París para 2010.

La CE está trabajando con los países miembros de la UE para crear mecanismos de programación conjunta y un fondo de financiamiento. Por ejemplo, Vietnam es un país donde el Plan de Armonización de la UE se ha puesto a prueba y donde la CE actúa junto a 12 estados miembros. Allí los donantes han establecido directrices conjuntas en términos de financiamiento local, utilizan el DELP de Vietnam como punto central de referencia, redactan y divulgan declaraciones conjuntas y asumen compromisos combinados (véase: [http://www.aidharmonization.org/ah-cla/ah-browser/index-abridged?rgn\\_cnt=vn&master=master](http://www.aidharmonization.org/ah-cla/ah-browser/index-abridged?rgn_cnt=vn&master=master)). A partir de 2007 los estados miembros de la UE podrán otorgar fondos de la CE y viceversa.

La CE ha establecido una estructura de coordinación denominada “Limelette” con el fin de mejorar la coordinación y la colaboración con respecto a la asistencia para el desarrollo que la CE y el Banco Mundial otorgan a las naciones africanas (véase una breve introducción en CE y Banco Mundial (2007)).

Según el indicador 10a de París que evalúa cuántas misiones lleva a cabo la CE en forma conjunta con otros donantes, el mejor puntaje se asignó a Afganistán, Mauritania y Sierra Leone (respectivamente 86%, 67% y 67% de misiones conjuntas). En lo que respecta al indicador 10b, en Madagascar, Malí y Zambia todos los trabajos analíticos se realizan en forma conjunta.

**Principales fuentes de consulta** (*todas las fuentes de Internet citadas se consultaron el 19 de octubre de 2008*)

Países ACP y CE (2000) “Acuerdos de Asociación de Cotonou”, en [http://ec.europa.eu/development/ICenter/Pdf/agr01\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/development/ICenter/Pdf/agr01_en.pdf)

Países ACP y CE (2005) “Revisión de los Acuerdos de Asociación de Cotonou”, en [http://ec.europa.eu/development/ICenter/Pdf/negotiation\\_20050407\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/development/ICenter/Pdf/negotiation_20050407_en.pdf)

CAD (2007) “CE – Evaluación recíproca del Comité de Asistencia para el Desarrollo”, en [www.oecd.org/dataoecd/57/6/38965119.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/57/6/38965119.pdf)

BEI (2001) “*The Project Cycle at the European Investment Bank*” (El ciclo de proyectos en el Banco Europeo de Inversiones), en [http://www.eib.org/Attachments/strategies/cycle\\_en.pdf](http://www.eib.org/Attachments/strategies/cycle_en.pdf)

BEI (2007) “*Corporate Operational Plan 2007-2009*” (Plan operativo institucional 2007-2009), en [www.eib.org/cms/htm/en/eib.org/attachments/strategies/cop\\_2007\\_en.pdf](http://www.eib.org/cms/htm/en/eib.org/attachments/strategies/cop_2007_en.pdf)

BEI (2008) “*European Bank in the African, Caribbean and Pacific Countries (ACPs) and the Overseas Countries and Territories*” (El Banco Europeo en los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y en los países y territorios de ultramar), en: [http://www.eib.org/attachments/acp/acp\\_oct\\_2008\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/acp/acp_oct_2008_en.pdf)

Parlamento Europeo, Consejo de Ministros y Comisión Europea (2006) “Consenso Europeo sobre Desarrollo”, Diario Oficial de la Unión Europea, C46/01-C46/19, 24.2.2006, en [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/c\\_046/c\\_04620060224en00010019.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/c_046/c_04620060224en00010019.pdf)

CE (2005) “*EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African pact to accelerate Africa’s Development*” (Estrategia de la UE para África: hacia un pacto euroafricano para acelerar el desarrollo de África), 12.10.2005, en [http://ec.europa.eu/development/ICenter/Pdf/04\\_eu\\_strategy\\_for\\_africa\\_12\\_10\\_2005\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/development/ICenter/Pdf/04_eu_strategy_for_africa_12_10_2005_en.pdf)

CE (2006b) “*Financing for Development and Aid Effectiveness – the Challenges of Scaling up EU Aid 2006-2010*” (El financiamiento para el desarrollo y la efectividad de la asistencia – Retos que enfrenta la asistencia adicional de la UE en 2006-2010), en [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006\\_0085en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0085en01.pdf)

CE (2006c) “Indicadores 2006 de la Oficina de Cooperación de *EuropeAid* (versión 31.03.2006)”, en [http://ec.europa.eu/europeaid/general/pdf/indicateurs\\_de\\_performance\\_revision\\_10\\_a\\_nnex2.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/general/pdf/indicateurs_de_performance_revision_10_a_nnex2.pdf)

CE (2006d) “Criterios para las asignaciones del 10º FED a los PIN y los PIR”, CE, DG de Desarrollo, Asuntos Generales y Apoyo Operativo, Programación, Planificación Estratégica y Finanzas, 23-06-2006.

CE (2006e), “*African, Pacific, Caribbean - EU to set out new commitments on aid and trade*” (África, Pacífico, Caribe – La UE se dispone a asumir nuevos compromisos de asistencia y comercio), Luxemburgo, 16 de octubre de 2006, en [http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/acp/pr161006\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/acp/pr161006_en.htm)

CE (2007a) “Documento técnico de trabajo sobre los "Contratos ODM" – Propuesta para un GBS a más largo plazo y más previsible”, CE, DG de Desarrollo y Relaciones con los estados ACP, ACP I – Asuntos Generales, Gobernanza Económica y Apoyo Presupuestario.

CE (2007b) “Fondo Europeo de Desarrollo (FED)”, en <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r12102.htm>

CE (2007c) “*Annual Report 2007 on the European Community’s development policy and external assistance in 2006*” (Informe anual 2007 sobre la política de desarrollo y la asistencia externa de la Comunidad Europea en 2006), en: [http://ec.europa.eu/development/icenter/publication/descript/pub7\\_28\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/development/icenter/publication/descript/pub7_28_en.cfm)

CE (2007d) “*EuropeAid Co-operation Office Annual Activity Report 2007*” (Informe anual de actividades 2007 de la oficina de cooperación de EuropeAid), en: [http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/aidco\\_aar.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/aidco_aar.pdf)

CE (2008a) “*EU Donor Atlas 2008*” (Atlas de donantes de la UE), en: <http://euatlas.bbj.it/>

EC (2008b) “*Annual Report 2008 on the European Community’s development policy and external assistance in 2007*” ((Informe anual 2008 sobre la política de desarrollo y la asistencia externa de la Comunidad Europea en 2007) en: [http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/annual-reports/europeaid\\_annual\\_report\\_2008\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/annual-reports/europeaid_annual_report_2008_en.pdf)

EC (2009) “EuropeAid”, en: [http://ec.europa.eu/europeaid/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm)

CE y Banco Mundial (2007) “*Background note for meeting with civil society organisations*” (Antecedentes para una reunión con entidades de la sociedad civil), 26 de abril de 2007, en <http://siteresources.worldbank.org/WBEU/Resources/LimelettenoteforCSOs.pdf>

MINECOFIN (2007) “*Recueil des Politiques et Pratiques des Bailleurs de Fonds*” (Compilación de políticas y prácticas de proveedores de financiamiento), República de Rwanda, Ministerio de Hacienda y Planificación Económica, Unidad de

Financiamiento Exterior, en  
<http://www.devpartners.gov.rw/docs/index.php?dir=Tools%2F>

PEFA (2005) "Gestión de las finanzas públicas – Marco de evaluación del desempeño" en [www.pefa.org/PEFA%20Website%20--%20CURRENT%204-9-03/www.pefa.org%20WEBSITE/PFM%20PMF%20Final%20June%202005%20for%20reprint%20May%202006.pdf](http://www.pefa.org/PEFA%20Website%20--%20CURRENT%204-9-03/www.pefa.org%20WEBSITE/PFM%20PMF%20Final%20June%202005%20for%20reprint%20May%202006.pdf)