

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 (FIAPP)** 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 Fermeñía 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 FILAPP

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 FIIAPP

Septiembre 2009

Europa se encuentra en un momento histórico clave. Avanza en el camino hacia una mayor y más sólida construcción comunitaria, con el impulso del acuerdo de los 27 Estados miembros recogido en un nuevo tratado que dota a la Unión de una nueva estructura institucional, el Tratado de Lisboa. Se trata del acuerdo más amplio adoptado por la Unión Europea desde su creación, que incorpora nuevos y eficaces instrumentos para hacer frente a los retos del siglo XXI.

España está comprometida con el proyecto de una Europa más eficaz, más política, más integrada, más solidaria y más próspera, que actúa con mayor relevancia en el mundo y que promueve la paz y la estabilidad. Es nuestra responsabilidad estar en primera línea política y diplomática en el siglo XXI para alcanzar estos objetivos.

También es uno de los principios fundamentales de la Unión Europea. La solidaridad entre pueblos y Estados, una solidaridad con múltiples facetas que acaba revirtiendo en el beneficio común. Ésta fue una de las principales motivaciones para lanzar un proceso de adhesión hacia Europa Central y Oriental cuyos costes, económicos y políticos, quedan largamente compensados.

La Política Europea de Vecindad, reforzada en 2007 con nuevas y más ambiciosas ofertas que apoya España, ha demostrado ser un medio útil para fomentar las reformas políticas, económicas y sociales en los 16 Estados vecinos y acercarlos cada vez más estrechamente a la Unión. España es firme defensora de los principios que inspiran la Política Europea de Vecindad, en especial los de diferenciación y singularidad del proceso. Creemos firmemente que hemos de profundizar aun más en la diferenciación: cada vecino debe ir tan lejos como él desee y como la UE esté dispuesta, en base a criterios objetivos de cumplimiento de los compromisos asumidos en los planes de Acción. La Política de Vecindad debe incluir cada vez más contenidos políticos. Los vecinos deben sentir que son socios prioritarios en términos prácticos para la Unión y que están íntimamente ligados a ella. Deben sentirse socios privilegiados, especiales.

La cooperación técnica bilateral es fundamental para crear lazos permanentes entre administraciones, que generen conocimiento y confianza en las capacidades de nuestra Administración en los países beneficiarios, y que coadyuven a aprovechar mejor las oportunidades y los retornos en la asistencia que brinda la UE en materia de fortalecimiento institucional.

El desarrollo de un país no se puede lograr sin un Estado de derecho que garantice las libertades individuales y un marco regulatorio que haga posible la apertura de sus mercados. Para esto es fundamental que sus instituciones dispongan de la suficiente capacidad para promover la creación y distribución de riqueza, algo que solamente lograrán por medio de una clara voluntad política que se traduzca en una gestión pública moderna, transparente y eficaz.

De entre todos los Estados miembros de la Unión Europea, España es uno de los que mejor representa la importancia de la democracia en el desarrollo. La restitución del Estado de derecho y la reforma de nuestra Administración sirvieron para suscitar la confianza de los inversores y hacer posible nuestro regreso a Europa, esa Europa en la que hoy día ocupamos un lugar central gracias a esfuerzos como nuestra participación en el Programa de Hermanamientos. La Administración española ha demostrado estar preparada para retos de estas características y, gracias a la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), dispone de una plataforma ideal para proyectar su conocimiento en el exterior, asegurando de este modo la adecuada coordinación y complementariedad con la política española de cooperación. La experiencia adquirida por la FIIAPP en la gestión de los hermanamientos es buen ejemplo del dinamismo y la flexibilidad que deben caracterizarnos y guiarnos en la senda de la Asistencia Técnica Pública.

Diego López Garrido

Secretario de Estado para la Unión Europea

I. El Programa de Hermanamientos para la reforma institucional en los Países de Europa Central y Oriental

1. Contexto y antecedentes del Programa de Hermanamientos

El Programa de Hermanamientos fue ideado como un método rápido y eficaz para suplir las carencias administrativas de los Países de Europa Central y Oriental con vistas a su adhesión. Desde la caída del muro de Berlín existía en Europa Central y Oriental una nueva conciencia y convicción de que cualquier alternativa viable de crecimiento económico y estabilidad social y política pasaría por la adhesión a la Unión Europea. A pesar de los sorprendentes resultados de alguna encuesta de opinión y de las especulaciones sobre las fronteras naturales de Europa, hace tiempo quedó patente que la Unión ha entrado en un proceso de ampliación casi continuo en los próximos años. Durante sus más de diez años de existencia y tras el papel desempeñado en la ampliación, los proyectos de hermanamiento han demostrado ser una herramienta eficaz para apoyar procesos de reforma y capacitación institucional.

La ampliación ha sido, y es, una oportunidad histórica para la Unión Europea. Este hecho no ha tenido parangón histórico en los retos asumidos hasta el momento actual, obligando a las instituciones comunitarias a efectuar profundos cambios para afrontar el pulso de pasar de 15 a 27 Estados miembros en un breve periodo de tiempo. Hace ya dos años que la Europa de los 25 pasó a ser la de los 27 y la Unión Europea sigue abriendo negociaciones con varios socios potenciales. El éxito de las primeras fases de la ampliación llevó a la Comisión Europea a proponer nuevas fórmulas de relación privilegiada con los países que rodean las nuevas fronteras de la Unión con el fin de fomentar la estabilidad, la seguridad y la prosperidad de la región. Esta nueva Política Europea de Vecindad no es una política de ampliación sino una oferta de mayor cooperación y progresiva integración en función de los compromisos que ambas partes acuerden. A la hora de perfilar esta política, la reciente ampliación de la Unión Europea sirvió como referencia, entre otras cosas, para el establecimiento de planes de acción con los países vecinos y el incremento de la ayuda en función del cumplimiento de los objetivos acordados. En este contexto, los proyectos de hermanamiento vuelven a ocupar un lugar esencial en la consolidación de la democracia y sus instituciones.

El objetivo que se persigue con este programa en el marco de la Política Europea de Vecindad es la creación de nuevos Acuerdos de Asociación que permitan estrechar

lazos económicos y políticos entre ambas regiones a través de sus instituciones. De esta manera los países beneficiarios podrán servirse del Programa de Hermanamiento para promover mejoras en sus administraciones y acercar sus ordenamientos al acervo comunitario.

En muchas ocasiones bajo las siglas PHARE, CARDS, MEDA, TACIS, etc. se aglutinan países para los que se definen ciertas características comunes. Sin embargo, la realidad indica que los hechos distintivos entre las economías candidatas a la adhesión son mucho más numerosos que sus semejanzas. Poco tienen en común países como Estonia y Marruecos, o Ucrania y Túnez. Todo ello sin tener en cuenta que otras economías recientemente adheridas, como Chipre y Malta, cuentan como único elemento de partida común con el resto de candidatos el de ser países europeos.

Los criterios de adhesión

El Consejo Europeo de Copenhague en junio de 1993 abrió la posibilidad de ampliación de la Unión Europea hacia los Países de Europa Central y Oriental (PECO) y estableció tres requisitos para la adhesión.

Criterios de Copenhague

- Estabilidad de las instituciones que garanticen un sistema democrático, un Estado de Derecho, respeto y garantía de los derechos humanos y la protección de las minorías.
- Existencia de una economía de mercado que funcione y pueda gestionar y soportar la presión competitiva de las fuerzas del mercado dentro de la Unión.
- Capacidad para asumir las obligaciones que comporta la adhesión a los fines políticos, económicos y de la Unión Monetaria.

Posteriormente, una ambiciosa estrategia preadhesión se puso en marcha en el Consejo Europeo de Essen (diciembre de 1994) basada en tres elementos: Acuerdos europeos, Partenariado de adhesión y asistencia preadhesión. El Consejo Europeo de Essen solicitó a la Comisión un “análisis detallado de los efectos de la ampliación en el contexto de las actuales políticas de la Unión y su futuro desarrollo”¹ que se presentó en el Consejo de Madrid en diciembre de 1995.

El análisis, además de afirmar que la ampliación a una Europa de 453 millones de habitantes traería consigo ventajas económicas y políticas, señaló que la mayor heterogeneidad y los necesarios ajustes sectoriales y regionales podían limitar los “beneficios” de la ampliación. Fue por ello por lo que resultó imprescindible que durante el periodo de preadhesión se llevaran a cabo en estos países una serie de reformas profundas y sustanciales en sus estructuras legales, económicas e institucionales.

1. “Ampliación de la Unión Europea, una oportunidad histórica”. Comisión Europea. 2000.

Y es que tal y como se señaló en el Consejo Europeo de Madrid (diciembre de 1995), la capacidad institucional y administrativa de los países candidatos y su capacidad para adoptar e implantar el acervo comunitario, es un aspecto fundamental para su integración (es lo que se ha denominado “Madrid criteria”).

El Consejo Europeo de Madrid

En el Consejo Europeo de Madrid se afirmó que la calidad de miembro exige también que el país candidato cree las condiciones favorables para su integración mediante la adaptación de sus estructuras administrativas. La transposición de la legislación comunitaria es un requisito importante pero más importante aun es la efectiva aplicación del corpus legal comunitario mediante estructuras administrativas y judiciales adaptadas. Esto es una condición previa de confianza mutua que exige la calidad de miembro de la UE.

Otros dos Consejos Europeos abundaron en este tema. En Luxemburgo (diciembre de 1997) se concluyó que “un requisito previo a la ampliación de la Unión será el fortalecimiento y la mejora de la capacidad de actuación de las instituciones de conformidad con las disposiciones institucionales del tratado de Amsterdam”².

Durante el Consejo Europeo de Helsinki (diciembre de 1999) se manifestó que los países candidatos “deben compartir los valores y los objetivos de la Unión Europea estipulados en los tratados”³. El cumplimiento de todos los criterios de Copenhague, y más concretamente el cumplimiento de los criterios de adhesión, es un requisito previo para la apertura de negociaciones de adhesión. Se insta a los países candidatos a resolver desavenencias pendientes sobre territorios fronterizos u otros asuntos relacionados.

Un año antes de la adhesión de los diez nuevos Estados miembros, el Consejo Europeo de Tesalónica (junio de 2003) reflexiona sobre la influencia de la inminente ampliación en las fronteras de la Unión y constata la importancia de estrechar vínculos con los países vecinos. Así pues, la nueva Política de Vecindad surge como consecuencia directa de la ampliación y pretende aprovechar la dinámica de cooperación establecida con los países candidatos para extenderla a Europa Oriental, el sudeste europeo y el sur del Mediterráneo.

La Agenda 2000 y los Dictámenes de la Comisión Europea

El Consejo Europeo de Madrid pidió formalmente a la Comisión la presentación de una evaluación de las solicitudes de adhesión de los países candidatos. Asimismo, exigió la elaboración de un análisis detallado de lo que la ampliación podría suponer para la Unión Europea.

2. Ídem

3. Ídem.

En julio de 1997 la Comisión presenta la Agenda 2000, documento en el que se señalan las perspectivas de desarrollo de la Unión Europea más allá del año 2000 y en el que se analiza el impacto de la ampliación en el conjunto de la Unión así como el futuro marco financiero. Se incluyen, también, los Dictámenes de la Comisión sobre las solicitudes de adhesión de los países candidatos. Dichos Dictámenes evalúan la situación en cada uno de los candidatos con relación a los criterios de adhesión.

La Agenda 2000

Fue el marco único en el que la Comisión Europea señaló las perspectivas generales del desarrollo de la Unión, sus políticas, el impacto de la ampliación, así como el marco financiero para el periodo 2000-2006.

Siguiendo con la filosofía de los Dictámenes, la Comisión presenta informes regulares al Consejo sobre los avances logrados en los países candidatos. Los informes de la Comisión del año 2002 concluyeron que diez de estos países cumplían con los criterios de Copenhague y que estaban listos para su ingreso en la Unión Europea.

El proceso de ampliación

En base a las recomendaciones de la Comisión Europea, el Consejo Europeo de Luxemburgo (diciembre 1997) decide lanzar un “proceso de ampliación general” para todos aquellos países que deseen ingresar en la Unión. Este proceso incluye:

- La conferencia europea: foro de debate multilateral con la presencia de los países candidatos en el que se tratan cuestiones de interés común como: política exterior, asuntos de justicia e interior o cooperación económica. Esta conferencia se reunió por primera vez en Londres el 12 de marzo de 1998.
- El proceso de adhesión: se lanza en Bruselas el 30 de marzo de 1998 e incluye a los diez países candidatos y a Chipre (después se amplió a Malta y Turquía). Dicho proceso implicaba una estrategia preadhesión.
- El proceso de negociaciones de adhesión, en el cual se establecen los requisitos según los cuales todos los países candidatos tienen que proceder a la adopción, aplicación y respeto del acervo comunitario. En determinados casos será posible recurrir a acuerdos de transición pero siempre y cuando estén limitados en tiempo y alcance.

La estrategia preadhesión

La estrategia preadhesión estaba diseñada para ayudar a los países candidatos en su preparación para el ingreso a la Unión Europea. Se pretendía que la aproximación a la legislación comunitaria fuera completa antes de su ingreso.

La estrategia preadhesión de la Unión Europea para los PECO se basaba en:

1. Los Acuerdos europeos.
2. Los Partenariados de adhesión.
3. La asistencia financiera preadhesión que incluía⁴:
 - el programa PHARE,
 - el programa ISPA,
 - el programa SAPARD,
 - la cofinanciación con las Instituciones Financieras Internacionales (IFI).
4. La apertura de agencias y programas comunitarios.

Los **Acuerdos europeos** son instrumentos jurídicos básicos que regulan las relaciones entre la Unión Europea y los PECO. Cubren temas relativos al comercio, diálogo político y varios ámbitos de cooperación.

Los **Acuerdos de asociación** son el marco contractual que regula las relaciones entre la Unión Europea y los nuevos candidatos a la adhesión. Los Acuerdos con cada uno de estos países se ocupan de aspectos comerciales y otras áreas de cooperación. El objetivo es la consecución de una unión aduanera (que ya se alcanzó con Turquía en 1995).

Los **Partenariados de adhesión** son un elemento clave de la estrategia preadhesión. Cada Partenariado moviliza todo tipo de ayudas comunitarias en un marco único para cada país. Cubre de forma pormenorizada las prioridades para la preparación de los países candidatos especialmente en lo referido a la adopción del acervo y los recursos financieros disponibles.

La asistencia preadhesión

El programa PHARE (Instrumento financiero de la estrategia de preadhesión) fue el único instrumento financiero de la estrategia preadhesión para los países candidatos de Europa Central hasta 1999. Su objetivo era ayudar a estos países a prepararse para el ingreso en la Unión Europea. A partir del año 2000, se lanzaron los otros fondos de asistencia: ISPA y SAPARD.

Los fondos ISPA (Instrumento de preadhesión para las políticas estructurales) estaban destinados a financiar proyectos para los sectores de cohesión económica, social y política, en medio ambiente y transporte.

Los fondos SAPARD (Programa especial de adhesión para el desarrollo agrícola y rural) estaban destinados al sector agrícola para contribuir a la aplicación del acervo comunitario en materia de Política Agraria Común y resolver los problemas prioritarios en el sector agrario y en las zonas rurales, propiciando un desarrollo rural sostenible.

4. Los nuevos Estados miembros disponen de una Ayuda de Transición posterior a su adhesión cuyas características se detallan más adelante.

El siguiente cuadro muestra los fondos de estos instrumentos para el periodo 2000-2006.

Fondos comunitarios	Presupuesto 2000-2006 (millones de €)
PHARE	10.920
ISPA	7.280
SAPARD	3.640

Fuente: Comisión Europea.

Durante la primera mitad de los noventa el programa PHARE fue orientado gradualmente hacia la asistencia a los países candidatos en el proceso de ampliación. Esto llevó a una reforma del programa en 1998 para crear un sistema descentralizado con las siguientes prioridades:

- Desarrollar las capacidades de la Administración de forma que se adopte el cuerpo normativo europeo, el llamado acervo comunitario dividido en 31 capítulos para su negociación, todo ello en el marco de una sociedad democrática.
- Invertir en infraestructuras y empresas de cara a disminuir los desequilibrios estructurales y aumentar las capacidades para gestionar la presión de la competencia de mercado.

Desde 1998 se estableció como objetivo destinar al menos un 30% del presupuesto PHARE para la primera de estas prioridades, la llamada reforma institucional. Este porcentaje fue respetado en general en todos los países candidatos aunque en algún caso como el de la República Checa se llegó hasta un 70% en 1998⁵.

El principal instrumento que se puso en marcha para la ejecución de este 30% de recursos y la adopción del acervo por parte de las instituciones de los países candidatos fue el Programa de Hermanamientos.

La extensión del Programa de Hermanamientos a otras regiones entre 2000 y 2006

A partir del año 2001 comienza a aplicarse el instrumento de los hermanamientos a los países beneficiarios de los fondos del programa CARDS —Asistencia Comunitaria para la Reconstrucción, el Desarrollo y la Estabilidad— (Albania, Bosnia Herzegovina, Croacia, Serbia y Montenegro y Antigua República Yugoslava de Macedonia) y

5. Informe de la Comisión Europea: "PHARE ex post Evaluation", mayo 2003.

a algunos países de TACIS —Asistencia para promover la transición a una economía de mercado y consolidar la democracia y el Estado de derecho— (Rusia, Ucrania, Armenia, Georgia y Kazajstán).

Los fondos CARDS tenían el objetivo de apoyar a estos países en los procesos de estabilización y asociación y en particular en la reconstrucción, la ayuda al retorno de los refugiados, la creación de un marco institucional y legislativo de apoyo a la democracia, el desarrollo económico, social y de las relaciones de cooperación regionales y transnacionales.

Los fondos TACIS estaban dirigidos a la financiación de programas en los sectores de: reforma institucional, reforma jurídica y administrativa, apoyo al sector privado y al desarrollo económico, reducción de las consecuencias sociales de la transición, desarrollo de infraestructuras, medio ambiente y desarrollo de la economía rural.

También se inició la aplicación de los hermanamientos con fondos MEDA (Mediterráneo y Magreb). Estos fondos están destinados a la reforma de las estructuras socioeconómicas, educación, desarrollo empresarial, cooperación regional y medio ambiente, un ámbito de aplicación especialmente abierto que ha hecho posible la introducción de los hermanamientos como instrumento de apoyo a los acuerdos de asociación entre la UE y estos países.

Fondos comunitarios	Presupuesto 2000-2006 (millones de €)
CARDS	4.650
TACIS	3.138
MEDA	5.350

Fuente: Comisión Europea.

En marzo de 2003 la Comisión Europea presentó la Comunicación “Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa”. En este documento quedaron apuntados los principios básicos de la Política Europea de Vecindad⁶, que se han ido precisando en los distintos planes de acción aprobados hasta la fecha.

En sus conclusiones de septiembre de 2004 el Consejo Europeo hacía un balance satisfactorio de los progresos alcanzados en el marco de la Política de Vecindad, cuyos primeros resultados quedaban reflejados en la aprobación de los primeros planes de acción con Jordania, Marruecos, Túnez, Moldavia, Ucrania, Israel y la Autoridad Palestina.

6. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Europa ampliada - “Vecindad: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur” COM(2003)104.

El objetivo de esta política es compartir las ventajas de la ampliación de la Unión Europea —estabilidad, seguridad y bienestar— con los países vecinos. Sin embargo, el conjunto de países que conforman ese “círculo de amigos” está caracterizado por la diversidad de circunstancias políticas, económicas y sociales. La Unión Europea no puede actuar de modo uniforme, sino que debe adaptarse a las particularidades de cada socio, estableciendo conjuntamente las prioridades y adoptando planes de acción a la medida, alcanzando un compromiso en torno a unos valores comunes, entre los cuales caben destacar los derechos humanos, el Estado de derecho, el desarrollo sostenible y la economía de mercado. Todos ellos requieren para su correcta aplicación y funcionamiento que exista un buen gobierno, y para ello ha quedado demostrado que los proyectos de hermanamiento son una herramienta esencial.

La nueva Política Europea de Vecindad

Desde 2007 la financiación de preadhesión de la UE se canaliza a través de un solo instrumento, el Instrumento Pre-Adhesión (IPA), cuya finalidad es facilitar ayuda específica a los países candidatos y candidatos potenciales.

Por otro lado, la nueva Política Europea de Vecindad (PEV o, con sus siglas en inglés, ENPI) tiene por objeto establecer relaciones privilegiadas con los países vecinos de Europa del Este, del sur del Mediterráneo y del Cáucaso meridional, sin que esto pueda ser interpretado como un primer paso hacia la adhesión. Desarrollada a partir de 2003 para compartir con los países vecinos los beneficios de la ampliación y evitar la aparición de nuevas divisiones en la región, ofrece a los países socios una serie de ventajas políticas y comerciales a cambio de progresos en ámbitos tan políticamente sensibles como son la consolidación de la democracia, el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos. Este propósito de compartir un área común de prosperidad, seguridad y estabilidad se lleva a cabo de forma individualizada y según Planes de Acción acordados con cada uno de los socios y supeditados al respeto y la promoción de valores comunes.

A través de la PEV la Unión Europea pretende instaurar un “círculo virtuoso”, confiando en que de la integración económica se derivará la estabilidad necesaria para aplicar con éxito los programas de reforma política y económica. Esta promesa de estabilidad política y económica a medio plazo y el acceso a mercados más amplios a corto, vienen a remplazar el aliciente de la adhesión que sirvió de motor a la política de ampliación. Y por los resultados obtenidos hasta la fecha se puede decir que la fórmula funciona, aunque lógicamente la velocidad de las reformas es bastante menor ya que no ocupan un lugar tan importante en la agenda política de los beneficiarios.

2. El hermanamiento como instrumento de cooperación

El hermanamiento fue definido por la Comisión Europea como el “mecanismo principal para el desarrollo de proyectos de fortalecimiento de las instituciones y las administraciones señalados en los documentos denominados Partenariados de adhesión”. El hermanamiento reúne a las administraciones y los organismos públicos de diferente naturaleza con sus homólogos en los Estados miembros para trabajar en proyectos claramente definidos de transposición, aplicación y cumplimiento de partes específicas del acervo comunitario. El hermanamiento no tiene como objetivo el fomento de la cooperación general sino que pretende conseguir resultados concretos, en virtud de lo estipulado en los Partenariados de Adhesión¹, que cubren de forma pormenorizada las prioridades para la preparación de cada uno de los países candidatos, fundamentalmente en lo que se refiere a la adopción del acervo comunitario y los recursos financieros disponibles para tales efectos.

En 2001 se creó un nuevo instrumento, “Twinning Light” o Hermanamiento Ligero, pensado para el medio plazo. Al contrario que en los hermanamientos normales, estos proyectos no requieren la presencia de ningún experto/funcionario permanentemente en el país beneficiario y además tienen una duración menor (máximo 8 meses) y un presupuesto inferior (máximo 250.000 euros).

En un primer momento, el Programa de Hermanamientos se orientó a cuatro áreas clave del acervo comunitario: agricultura, medio ambiente, finanzas y justicia e interior. Hoy en día cubre todo el acervo en su sentido más amplio.

El acervo comunitario incluye toda la legislación comunitaria europea que se ha acumulado y revisado durante los últimos cuarenta años. Incluye el Tratado de Roma y sus posteriores revisiones, cientos de reglamentos y directivas aprobados por el Consejo y las sentencias de la Corte Europea de Justicia. Para facilitar el proceso de negociación para la adhesión, el acervo comunitario se dividió en 31 capítulos:

1. “Ampliación de la Unión Europea, una oportunidad histórica”. Comisión Europea. 2000.

Capítulo 1. Libre circulación de bienes	Capítulo 17. Ciencia e investigación
Capítulo 2. Libre circulación de personas	Capítulo 18. Educación y formación
Capítulo 3. Libertad de prestación de servicios	Capítulo 19. Telecomunicaciones y tecnologías de la información
Capítulo 4. Libre circulación de capitales	Capítulo 20. Política cultural y audiovisual
Capítulo 5. Ley de empresas	Capítulo 21. Política regional y coordinación estructural
Capítulo 6. Política de competencia	Capítulo 22. Medio ambiente
Capítulo 7. Agricultura	Capítulo 23. Protección de la salud y los consumidores
Capítulo 8. Pesca	Capítulo 24. Cooperación en justicia y asuntos de interior
Capítulo 9. Política de Transporte	Capítulo 25. Unión aduanera
Capítulo 10. Impuestos	Capítulo 26. Relaciones exteriores
Capítulo 11. Unión económica y monetaria	Capítulo 27. Política común exterior y de seguridad
Capítulo 12. Estadísticas	Capítulo 28. Control financiero
Capítulo 13. Política social y de empleo	Capítulo 29. Disposiciones financieras presupuestarias
Capítulo 14. Energía	Capítulo 30. Instituciones
Capítulo 15. Política industrial	Capítulo 31. Otros
Capítulo 16. PYMES	

En julio de 2003 el Tribunal de Cuentas Europeo publica un “Informe especial sobre el hermanamiento (*twinning*) como principal instrumento de apoyo a la consolidación institucional en los países candidatos”² en el cual, tras realizar un estudio pormenorizado de sus procedimientos, objetivos y logros, concluye que el instrumento como tal es eficiente y eficaz.

Si bien persisten una serie de problemas estructurales (complejidad administrativa, objetivos ambiciosos, un sistema de pagos complicado...), el tono general del informe es claramente optimista y su principal conclusión es que se trata de una iniciativa positiva que “seguirá siendo importante mucho después de la adhesión prevista”.

Aunque en dicho informe no se menciona la posible aplicación del hermanamiento a otras áreas geográficas distintas de los PECO, la Comisión empieza a estudiar su utilización en los Balcanes y la orilla sur del Mediterráneo, dado el éxito del programa. Además, la reforma del servicio exterior europeo pretende la homogeneización y simplificación de procedimientos, reduciendo considerablemente el espectro de modalidades para la asistencia técnica y buscando una fórmula que descargue a la Comisión de una pesada carga de gestión.

En ese sentido, los hermanamientos aparecen como una de las opciones más fiables. La descentralización de su ejecución ha sido la clave del éxito. Ésta fue posible gracias a la creación de Unidades de Contratación en los países beneficiarios y la instauración de mecanismos de control que, aunque en ocasiones podían entorpecer el desarrollo de los

2. Informe especial n° 6/2003 (2003/C 167/02), 17 de julio de 2003.

proyectos, en la práctica demostraron ser, no solamente un método de supervisión, sino también de coordinación e intercambio de buenas prácticas.

Por otra parte, la respuesta de las administraciones nacionales había sido mucho más rápida y ágil de lo que la Comisión hubiera esperado en un primer momento. Ese compromiso de asistencia en la transposición del acervo comunitario puso de relieve una nueva solidaridad entre administraciones y sirvió como catalizador para la puesta en marcha de reformas. Los lazos creados entre las administraciones se hacían tan estrechos que en muchas ocasiones los proyectos dieron lugar al establecimiento de relaciones fuera del marco de los hermanamientos.

Ahora que el hermanamiento se ha convertido en el instrumento idóneo para impulsar la Política Europea de Vecindad, ciertos elementos de esta definición deben ser matizados. El hermanamiento seguirá teniendo como objetivo la consecución de resultados concretos, pero en el marco de esta nueva política ya no habrá Partenariados de Adhesión sino Planes de Acción específicos para cada país donde quedarán recogidas las prioridades acordadas por ambos socios. En dichos planes también se determinarán las áreas de actuación y se contemplará la aplicación progresiva del acervo comunitario, siempre de modo consensuado, dejando en manos de los socios la determinación del alcance de las reformas y tomando en consideración las especificidades de cada país vecino.

La consagración del hermanamiento como una metodología para la cooperación y no como simple herramienta para la adhesión implica, por un lado, que los nuevos Estados miembros pueden seguir recurriendo a estos proyectos para completar las reformas ya emprendidas y realizar actuaciones puntuales a través de una ayuda financiera denominada Ayuda de Transición. Y por otro, que los países vecinos podrán servirse de esta fórmula de cooperación para promover mejoras en sus administraciones con el fin de acercar sus ordenamientos al acervo comunitario.

En cualquier caso, el Programa de Hermanamientos sigue partiendo de dos principios básicos:

1. Para facilitar su proceso de integración (sea cual fuere su alcance), los países beneficiarios deben estar capacitados para adoptar los compromisos adquiridos en los Partenariados de adhesión o en los Planes de Acción, dotándose de la estructura institucional necesaria para ponerlo en práctica y cumplirlo.
2. Este refuerzo institucional debe instrumentalizarse mediante el establecimiento de relaciones entre las administraciones de uno o varios Estados miembros y la Administración del país beneficiario, de modo que se facilite el intercambio de experiencias, conocimiento e información durante el proceso de integración.

Basándose en estas dos premisas, la Comisión Europea puso en marcha este programa de asistencia cuya concepción innovadora marca diferencias importantes respecto al tipo de asistencia técnica que viene prestándose en proyectos de reforma institucional en diferentes continentes con fondos de organismos financieros y de la propia Comisión.

De forma esquemática, se pueden señalar las siguientes diferencias entre el proyectos de hermanamiento y los de asistencia técnica convencional financiados por la Comisión Europea.

Asistencia técnica comunitaria	Hermanamientos
<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia técnica en una sola dirección. • Establece un compromiso sobre una serie de actividades y recursos. • Contrato CE-empresa. • Responde a una petición. • La ejecuta un consultor privado. • La entidad que presta la asistencia es una empresa privada. • Alto coste de los expertos (sector privado). 	<ul style="list-style-type: none"> • “Asociación” entre dos administraciones. • Establece un compromiso sobre un resultado concreto (según lo estipulado en los Partenariados de Adhesión o en los Planes de Acción). • Contrato de hermanamiento entre dos administraciones bajo supervisión CE. • Responde a una prioridad del acervo comunitario. • Lo ejecuta un consejero residente, funcionario de un Estado miembro. • Presta la asistencia un Ministerio o institución pública. • Menor coste de los expertos (empleados públicos).

Lo innovador del planteamiento de los hermanamientos es la relación que se establece entre dos administraciones públicas, en el marco de la cooperación multilateral, con el fin de conseguir un resultado concreto relacionado con la transposición o aplicación de una parte del acervo comunitario o, en el caso de la Política de Vecindad, con la puesta en marcha de los Planes de Acción acordados.

En definitiva, un proyecto de hermanamiento es un proyecto de asistencia técnica (por tanto no tiene un componente relevante de inversión) que, bajo la forma legal de un contrato-convenio entre dos administraciones públicas, instrumentaliza el envío y recepción de expertos (básicamente funcionarios y por medio de visitas puntuales) de uno o varios Estados miembros a una determinada Administración del país beneficiario. Es importante señalar que son las dos administraciones implicadas en el proyecto quienes se comprometen a lograr un resultado concreto a través de su trabajo en común.

El ciclo de un proyecto de hermanamiento es el siguiente:

- Las fichas o documentos de proyecto que contienen la descripción del sector y las necesidades de asistencia técnica así como los resultados esperados se elaboran por la correspondiente Delegación de la Comisión y el país beneficiario. Estos proyectos son remitidos a Bruselas para su aprobación por la Comisión.

- Una vez aprobados, estos proyectos se distribuyen a los Estados miembros a través de los Puntos Nacionales de Contacto, funcionarios de alto nivel que han sido designados por su Administración para coordinar el Programa de Hermanamientos en su país, normalmente adscritos al Ministerio de Asuntos Exteriores. Se invita a las administraciones de los Estados miembros a presentar propuestas/ofertas a cada uno de estos proyectos.
- Una vez analizada la conveniencia de presentar una oferta a los proyectos de hermanamiento, así como la calidad y competitividad de la misma, el Punto Nacional de Contacto remite éstas (un máximo de una oferta para cada proyecto por cada uno de los Estados miembros) a la Comisión Europea.
- Comienza entonces una fase de presentación y defensa de cada una de las propuestas en el correspondiente país beneficiario. El tribunal que valora y selecciona las propuestas más interesantes está compuesto por miembros de la Administración objeto del futuro hermanamiento y personal de la Comisión como observadores de todo el proceso. Terminada esta fase, el país beneficiario elige las propuestas u ofertas mejor valoradas y la Comisión comunica el resultado a los Puntos Nacionales de Contacto de cada Estado miembro.
- El Estado o Estados miembros adjudicatarios del proyecto (un máximo de dos países socios por proyecto) comienzan entonces a negociar y redactar junto con sus homólogos del país beneficiario, un contrato de hermanamiento. Este proceso tiene una duración máxima de seis meses y suele ser complicado ya que el documento final será firmado por las dos administraciones, rubricado por la Comisión Europea y constituirá la base contractual sobre la que deberá desarrollarse el proyecto y evaluarse los resultados del mismo.
- Tras la firma del contrato, se inicia la ejecución de las actividades acordadas, principalmente la asistencia técnica y formación necesaria para la adopción de legislación comunitaria, pero también la reforma de la Administración del país beneficiario para adaptarla a la legislación y procedimientos comunitarios.

En definitiva, todo el proceso trata de ajustar la oferta y la demanda. La demanda la constituye la solicitud de apoyo de un determinado país y la oferta la propuesta del Estado miembro para prestar sus servicios.

Un hermanamiento tiene cinco componentes principales, dos de ellos contractuales (puntos 1 y 2) que constituyen la base jurídica para el desarrollo de los proyectos, otros tres de ellos sustantivos (puntos 3, 4 y 5) que constituyen el aporte técnico de la asistencia que se presta:

1. El Acuerdo Marco, suscrito entre la Comisión Europea y cada uno de los Estados miembros, regula el funcionamiento general del Programa de Hermanamientos. En una serie de capítulos específicos establece las condiciones para la participación de las instituciones, así como el modelo operativo del programa en cada país.

2. El contrato de hermanamiento es firmado por las dos administraciones que se hermanan. Este documento recoge el resultado esperado del proyecto, los indicadores de cumplimiento, las responsabilidades que asume cada una de las partes, los medios que se van a utilizar para alcanzar el objetivo y un presupuesto detallado del proyecto.
3. El Consejero Residente³, o experto a largo plazo, que se desplaza al país beneficiario durante toda la duración del proyecto.
4. Las dos administraciones públicas (Estado miembro-país beneficiario) y sus respectivos representantes, los líderes del proyecto.
5. El intercambio de experiencias prácticas mediante los expertos de corta y media duración de la Administración del Estado miembro y la visita de los funcionarios del país beneficiario a la Administración del Estado “hermanado”.

3. La nueva denominación de lo que se conocía como Consejero Preadhesión obedece a la ampliación del enfoque geográfico de los potenciales beneficiarios: reemplazando la figura del Preaccession Advisor (PAA) por la del Resident Twinning Advisor (RTA), la Comisión Europea quiere dejar constancia de que la Política de Vecindad no implica una futura adhesión.

3. Los diferentes actores de un hermanamiento

La Administración del Estado miembro

Recordemos que el Programa de Hermanamientos tiene su razón de ser y su originalidad en el hecho de que no se trata de un simple envío de expertos para asesorar al país beneficiario, sino del establecimiento de relaciones duraderas, estables y formales entre las dos administraciones que se hermanan. Existe, por tanto, todo un apoyo institucional al proyecto con intercambio de experiencias, visitas y relaciones a nivel técnico pero también político que requiere un compromiso por parte de la institución hermanada y que se sustancia en las siguientes figuras:

El responsable del proyecto en la Administración hermanada: el líder del proyecto

La persona responsable de los resultados del proyecto en cada una de las dos administraciones hermanadas es el denominado líder del proyecto. En la práctica este papel recae en niveles administrativos de Director o Subdirector general. Normalmente se trata de un superior jerárquico al consejero residente. El líder del proyecto del Estado miembro debe desplazarse, al menos, una vez al trimestre para supervisar en persona el desarrollo de los trabajos y mantener las correspondientes reuniones con su homólogo del país beneficiario.

El líder del proyecto es habitualmente un profesional motivado y con gran capacidad de dirección. No cobra por su trabajo y sin embargo añade a sus tareas diarias una importante carga de trabajo como director de uno o varios hermanamientos. Él representa a la Administración comunitaria hermanada.

Varios líderes de proyecto han manifestado en numerosas ocasiones la importante carga adicional de trabajo que asumieron al aceptar la dirección de uno o varios hermanamientos.

Argumentan que no se trata sólo de la carga de trabajo que recae directamente sobre el líder con la coordinación y dirección de actividades y con los frecuentes viajes al país beneficiario. Se trata además de que con los

viajes de sus expertos para realizar asistencias de corta duración, sus departamentos quedan desabastecidos de personal. El hermanamiento supone un verdadero esfuerzo para todo el departamento o ministerio que se hermana. Requiere gran capacidad de reacción y de adaptación.

El consejero residente

Es la pieza principal y el elemento clave del éxito de un proyecto. Su perfil es el de un funcionario de nivel alto-medio, y cuyo trabajo en su Administración de origen consiste en la aplicación práctica de la política o normativa comunitaria objeto del hermanamiento. Además, el consejero debe tener habilidades para gestionar, dirigir equipos, tomar decisiones y un excelente trato con el personal local.

El consejero debe desplazarse por un periodo de tiempo de entre uno y tres años al país beneficiario, donde en la Administración correspondiente se le asignará una oficina y un ayudante. A partir de este momento, su trabajo de asesoría y asistencia se desarrolla fundamentalmente en el seno de la Administración del país beneficiario, en estrecha colaboración con los funcionarios o el personal de esa Administración. Además de su trabajo técnico, el consejero tiene una importante labor de coordinación efectiva del trabajo de los expertos de corta duración que participan en su proyecto.

Las anécdotas y problemas que enfrentan los consejeros principalmente en los inicios del trabajo son variadas. La mayoría viene determinada por la dificultad del idioma y por cierto grado de desconfianza inicial respecto de su trabajo. No debemos olvidar que periódicamente, a través de los informes de progreso del proyecto, el consejero informa a la Comisión de los logros y fracasos en el desarrollo del proyecto. Esto le sitúa en algunos casos en una posición de “conflicto de lealtades”. Bien es verdad que con el paso del tiempo se han ido limando estas posibles reticencias.

Un consejero español destinado en Hungría durante 18 meses expone:

“Los inicios fueron muy duros, a la dificultad del idioma —todos nos entendíamos en inglés pero no todos lo dominábamos— se añadieron dos hechos que complicaban el trabajo del día a día. Mis compañeros en el ministerio húngaro me miraban con cierto recelo, desconfiaban y no me facilitaban todos los datos que necesitaba para realizar mi trabajo en condiciones. Además, al llegar a un ambiente de trabajo distinto, no era consciente de los grupos de amigos o de las enemistades existentes entre los funcionarios del ministerio. Ello supuso que en los primeros meses no entendiera algunas decisiones o actitudes. Con el paso del tiempo y tras mostrar mi profesionalidad y mi lealtad al trabajo desarrollado por el ministerio las cosas cambiaron. Fue importante acordar y consensuar con ellos los informes que del proyecto se remitían a la Comisión Europea. Después de 18 meses de trabajo sentí mucho dejar mi puesto.”

Los expertos de la Administración del Estado miembro

Para apoyar el trabajo que desarrolla el consejero y, en concreto, para ofrecer una asistencia o formación en temas específicos y muy especializados, la Administración del Estado miembro pone a disposición del proyecto una serie de expertos. Estos expertos deberán desplazarse a la Administración del país beneficiario donde por un periodo de una o dos semanas (aunque en ocasiones se desplazan por meses), realizan cursos, seminarios o trabajos de asistencia especializados, tutelados por el consejero. Estos expertos son, casi sin excepción, funcionarios o personal de la Administración del Estado miembro que se hermana y permanecen en situación de activo en su Administración de origen.

La Administración del país beneficiario

Un proyecto de hermanamiento tiene éxito únicamente si el país beneficiario está totalmente decidido a llevar a cabo las reformas incluidas en el Partenariado de adhesión o Plan de acción correspondiente.

La Administración beneficiaria del proyecto participa en tres momentos diferentes:

- La identificación de los proyectos que deben estar en total concordancia con la estrategia global de integración.
- La selección de la oferta que más se adecúe a sus demandas de asistencia técnica.
- La ejecución del proyecto con el fin de obtener el resultado previsto.

Para esto último, el país beneficiario asigna personal para trabajar junto con el consejero y los expertos del Estado miembro. Este personal, que en ningún caso se dedica en exclusiva al proyecto, se compone de los funcionarios o empleados de la Administración que están directamente relacionados con el objeto del hermanamiento. Es decir, los homólogos del líder, consejero y expertos del Estado miembro, las personas que se ocupan o se ocuparán al finalizar el proyecto del trabajo correspondiente al sector objeto del hermanamiento. En todos los proyectos de hermanamiento se incluye, al menos, una visita de estas personas al Estado miembro, de forma que puedan tener un conocimiento directo de cómo se realizan los procedimientos o se ejercen las competencia en la Administración hermanada. Estos funcionarios no reciben ningún tipo de remuneración extraordinaria con cargo al proyecto, de la misma manera que no la reciben los funcionarios del Estado miembro encargados de acoger y acompañar la visita.

La Unidad de Gestión del programa en cada país beneficiario

Durante los primeros años del Programa de Hermanamientos, cuando este instrumento servía exclusivamente para facilitar el camino hacia la adhesión de los países candidatos, cada una de éstos disponía de una unidad que, dentro de la Administración pública pero operando con cierta autonomía, era la encargada de gestionar financieramente todos los fondos PHARE. Esta unidad que respondía a las siglas CFCU (Unidad Central de Financiación y Contratación, en sus siglas en inglés) era la encargada de realizar todos los pagos a la Administración del Estado miembro (que no a los expertos), así como al consejero residente en lo que se refiere a sus complementos salariales. La CFCU era también la responsable de la revisión, control y justificación de los fondos por parte de los Estados miembros y era quien rendía cuentas a la Comisión por el uso de los fondos PHARE.

A partir del 1 de mayo de 2004 el régimen de estas unidades ha cambiado sustancialmente. Después de un largo proceso de descentralización y tras ser sometidas a una auditoría especialmente estricta, todas ellas están en condiciones de gestionar los fondos directamente, sin la supervisión de las delegaciones (ahora representaciones) de la Comisión Europea en los nuevos Estados miembros. Esta independencia responde al estatuto de Estado miembro que les corresponde de pleno derecho tras la adhesión, aunque de facto la Comisión sigue ejerciendo una labor de coordinación para la aplicación de la Ayuda de Transición.

Se puede afirmar que en la actualidad conviven tres regímenes diferentes para la gestión de los hermanamientos: los nuevos Estados miembros y aquellos países candidatos que hayan obtenido una certificación EDIS¹ gestionan todos los aspectos del proyecto sometidos únicamente a un control ex post por parte de la Comisión. Los países candidatos que aún no han obtenido la certificación EDIS reciben además un control ex ante por parte de la Comisión, normalmente desde sus delegaciones en el exterior. Los países vecinos reciben una supervisión más estrecha desde Bruselas y desde la correspondiente delegación de la Comisión a través de procedimientos con un grado de descentralización bastante menor.

La Comisión Europea

El papel de la Comisión Europea puede resumirse en dos aspectos:

- La negociación de los diferentes aspectos del proceso de adhesión y el seguimiento de los avances en cada uno de los capítulos. En lo referente a los hermanamientos durante el proceso de adhesión, esto significaba que la

1. European Decentralised Implementation Scheme, consiste en la realización de una auditoría y la implantación de procedimientos comunitarios por parte de la Unidad para la plena asunción de la gestión financiera y contractual.

delegación de la Comisión en el país candidato y la Dirección General de Ampliación tenían un acceso y conocimiento directo de los avances de cada uno de los proyectos que tratan de transponer y operativizar partes concretas del acervo comunitario. Lo mismo sigue sucediendo en los casos de Croacia, Turquía y la antigua República Yugoslava de Macedonia, y en los países participantes la nueva Política Europea de Vecindad, aunque el alcance de dichas negociaciones no tenga como objetivo final la adhesión sino la puesta en práctica de los compromisos adquiridos por ambas partes.

- La supervisión del desarrollo de todo el proceso de los hermanamientos, desde la decisión en cuanto a qué programas se van a financiar, asegurar que existe transparencia en el concurso y adjudicación de ofertas y la comprobación de que los proyectos se formulen y ejecuten de forma satisfactoria. Desde 1996 la Comisión Europea puso en marcha un proceso de descentralización, dejando en manos de las delegaciones la gestión de los fondos PHARE. Con el ingreso a la Unión, las delegaciones en los nuevos Estados miembros han pasado a ser representaciones con los consiguientes cambios en sus funciones. Cada uno de estos nuevos Estados miembros ha optado por la fórmula más adecuada para proseguir con la supervisión de los hermanamientos que se desarrollen bajo la Ayuda de Transición. En algunos casos, como por ejemplo Polonia, es la antigua oficina de integración europea la que ha asumido el papel que antes desempeñaba la delegación. En otros son los Ministerios de Finanzas o de Asuntos Exteriores los que, a través de unidades especializadas, aseguran la correcta ejecución de los proyectos y su adecuación con los objetivos post adhesión, siguiendo indicaciones del equipo de coordinación constituido para tal fin en el seno de la Dirección General de Ampliación.

4. El Programa de Hermanamientos en cifras

Como ya se ha dicho, el Programa de Hermanamientos es el principal instrumento para la asistencia técnica en materia de reforma institucional en los países candidatos. Inicialmente los hermanamientos estaban limitados a los países candidatos y se financiaban con recursos PHARE. Posteriormente, los hermanamientos se han abierto a los países del sudeste europeo y a algunos países de la ex Unión Soviética¹ financiados con fondos CARDS y TACIS respectivamente. La apertura de negociaciones con Croacia, Serbia y Montenegro y Turquía ha supuesto un impulso considerable a la utilización de este instrumento en su faceta tradicional de preparación para la adhesión. Pero además, a partir de mediados de 2004, el programa fue abierto a los socios mediterráneos y hasta la fecha ha tenido una acogida positiva por parte de los beneficiarios, aunque al no disponer del incentivo y la presión de una próxima adhesión el tipo de actuaciones suelen ser menos ambiciosas.

La siguiente tabla nos muestra el número de hermanamientos y los fondos destinados a los mismos entre los años 1998 y 2007. Los fondos PHARE destinados a los

Año	Monto contratado (M€)	Número de proyectos	Presupuesto medio por proyecto (M€)
1998	76,7	104	0,74
1999	118,4	122	0,97
2000	148,6	148	1,00
2001	153,1	139	1,10
2002	175,1	206	0,85
2003	137,8	166	0,83
2004	203,9	207	0,98
2005	110,8	115	0,96
2006	77,5	95	0,82
2007	51,7	56	0,72
Total	1.253,6	1.358	0,90

Fuente: Comisión Europea, mayo de 2008. Hermanamientos realizados con fondos PHARE y Transition Facility (sin contar Twinning Light).

1. Cabe indicar que algunas antiguas repúblicas soviéticas no desarrollan hermanamientos propiamente dichos sino un programa similar pero menos ambicioso conocido como "Key Institutions".

hermanamientos en los últimos diez años ascienden a 1.253 millones de euros para un total de 1.358 hermanamientos.

Respecto a los sectores de actuación, estos proyectos se han desarrollado en tres áreas principales: justicia e interior, finanzas (economía y hacienda) y agricultura y pesca. Le siguen otros tres sectores: medio ambiente, política social y fondos estructurales.

En cuanto a la distribución geográfica de los hermanamientos, es decir el número de proyectos que han sido realizados en cada uno de los beneficiarios, las estadísticas muestran que los países con un mayor número de hermanamientos son por este orden: Rumanía (242), Polonia (196) y Bulgaria (170) seguidos de República Checa, Lituania, Turquía y Eslovaquia.

Esta tabla nos muestra una distribución de los proyectos por sectores y países:

Sector	Bulgaria	Rep. Checa	Chipre	Estonia	Croacia	Hungría	Letonia	Lituania	Malta	Polonia	Rumanía	Eslovaquia	Eslovenia	Turquía	Total
1. Agricultura y pesca	18	8	0	11	6	14	7	22	8	40	33	9	10	10	196
2. Medio ambiente	28	12	0	9	1	11	5	2	5	22	27	12	3	11	148
3. Fondos Estructurales	9	6	0	2	0	5	3	3	1	21	25	3	7	1	86
4. Política social	10	21	0	10	1	11	7	6	1	16	15	11	2	2	113
5. Finanzas y mercado interior	34	14	1	11	18	8	14	17	1	27	53	10	9	13	230
6. Justicia e Interior	55	26	1	18	23	14	18	18	1	27	59	18	10	26	314
7. Transporte, energía y telecomunicaciones	10	6	0	2	2	5	2	8	1	9	6	5	4	6	66
8. Estándares y certificación	2	0	0	0	0	0	8	2	0	17	1	2	7	7	46
9. Otros	4	15	0	7	7	2	5	7	3	17	23	7	1	3	101
Total	170	108	2	70	58	70	69	85	21	196	242	77	53	79	1.300

Fuente: Comisión Europea, mayo de 2008. Hermanamientos realizados con fondos PHARE y Transition Facility (sin contar Twinning Light).

5. Puntos fuertes y puntos débiles del programa

El informe del Tribunal de Cuentas Europeo

El informe especial nº 6/2003 del Tribunal de Cuentas Europeo sobre el Programa de Hermanamientos como principal instrumento de apoyo a la consolidación institucional en los países candidatos consideró el programa como una iniciativa positiva y realizó una serie de recomendaciones para su mejora que la Comisión tomó en cuenta para su aplicación a la Política de Vecindad.

La publicación de este informe supuso la consagración de los hermanamientos como una de las herramientas básicas de la acción exterior europea, dando luz verde a su futura implantación en otras áreas geográficas. El Tribunal de Cuentas realiza un análisis de las fortalezas y debilidades del programa, así como de la visión global de los proyectos y del papel desempeñado durante el proceso de ampliación. Como era de esperar, la fiscalización hace especial hincapié en el logro efectivo de los objetivos propuestos, en ocasiones demasiado ambiciosos y poco realistas teniendo en cuenta la presión que suponía el calendario de negociación.

En grandes líneas, el Tribunal de Cuentas considera que los resultados limitados no dependen tanto del instrumento en sí como de la brecha existente entre los objetivos y la realidad de partida de la Administración beneficiaria. Plantea dudas acerca de la sostenibilidad de los proyectos por dos motivos básicos: en primer lugar, las reformas emprendidas gracias al hermanamiento y, una vez finalizado éste, requerirán una inversión continuada por parte de los beneficiarios que permita la consolidación de un marco administrativo estable; en segundo lugar, muchos de los proyectos versan sobre la formación del personal en países cuya Administración se caracteriza por no disponer de salarios competitivos, lo cual podría provocar la fuga de sus profesionales más jóvenes al sector privado.

Pero quizá las críticas más severas del Tribunal de Cuentas se refieren a la complejidad administrativa de los proyectos, y en especial del sistema de pagos, que lamentablemente ocupan mucho tiempo de algunos consejeros residentes. En este aspecto la

FIIAPP, como Unidad de Gestión del programa en España y receptora de los fondos, ha jugado un papel importante para agilizar los procedimientos y mitigar sus defectos, facilitando de este modo la tarea principal de asesoramiento de los consejeros españoles y descargándoles de una considerable cantidad de “papeleo”.

Después de realizar una serie de recomendaciones para flexibilizar los procedimientos e incrementar su eficiencia, el Tribunal de Cuentas concluye que los hermanamientos son una iniciativa positiva ya que “para el proceso de consolidación institucional se necesita el asesoramiento de los sectores privado y público”. Hasta 1998 la Comisión había recurrido siempre a la asistencia privada para resolver cuestiones puntuales fuera de un enfoque de programa tan ambicioso como los hermanamientos. Pero la envergadura del proceso de ampliación y la necesidad de dar una respuesta rápida y eficaz le hizo por fin considerar que “las administraciones públicas y las instituciones de los Estados miembros cuentan con unos conocimientos únicos y con una experiencia específica en materia de aplicación y ejecución del acervo comunitario”. El mérito posterior ha correspondido a las propias administraciones de los Estados miembros, que en la mayoría de los casos han sabido mostrarse a la altura de esas expectativas y desarrollar los proyectos con dedicación, esfuerzo y profesionalidad.

Por otra parte, un mes antes de la ampliación, la consultora EMS presentó los resultados de una evaluación¹ del desarrollo de los hermanamientos encargada por la Comisión Europea. A diferencia de la fiscalización del Tribunal de Cuentas, el informe de EMS no pretende hacer recomendaciones para la mejora de la eficacia del instrumento, sino exponer sus debilidades y fortalezas para que la Comisión y demás actores implicados extraigan sus conclusiones. Los resultados que arroja este trabajo son los siguientes:

- La mayoría de los proyectos de hermanamiento estudiados reciben una valoración de satisfactorios o muy satisfactorios.
- Los mejores resultados los han obtenido los proyectos de justicia e interior, política regional y coordinación de fondos estructurales, así como los de medio ambiente.
- Se han desarrollado relaciones interinstitucionales entre los Estados miembros y los entonces países candidatos que perviven una vez finalizado el proyecto concreto, con lo que se asegura la sostenibilidad de los resultados alcanzados.
- El instrumento de los hermanamientos está funcionando bien y con el tiempo y la experiencia está siendo mejorado por todos sus actores.

Aparte de esta evaluación, el único informe previo del programa del que se disponía era el publicado por la Comisión Europea en el año 2000². Se trataba de un informe encargado

1. “Phare Grant Scheme Review, Interim Evaluation of Phare Support Allocated in 1999-2002 and Implemented until November 2003, Thematic Evaluation Report”, abril 2004.

2. “Report on an Assessment of the Twinning Instrument under PHARE”. Comisión Europea. 2000.

por la Comisión Europea a un grupo de expertos independientes que provocó la introducción de una serie de mejoras por parte del equipo de coordinación del Programa de Hermanamientos en Bruselas. Dada la fecha de publicación, este documento solamente cubría los proyectos realizados en el marco de PHARE. Al tratarse de una evaluación externa, el Tribunal de Cuentas la tomó en consideración para la realización de su informe sobre el instrumento, concluyendo que la Comisión había introducido satisfactoriamente las modificaciones sugeridas por los consultores.

Las principales conclusiones de este informe señalaron que el Programa de Hermanamientos era un instrumento válido y exitoso para apoyar a los países candidatos en la adopción del acervo comunitario y las estructuras administrativas necesarias para su puesta en marcha. Esta alta valoración de los hermanamientos se basó esencialmente en un hecho: el establecimiento de estrechas relaciones con las administraciones públicas de los Estados miembros, instituciones donde reside la verdadera experiencia y conocimiento en la aplicación del acervo comunitario.

Además, añade el informe, desde el punto de vista de los beneficiarios, el hermanamiento resulta más efectivo y útil que los métodos de asistencia técnica convencional ya que:

- Asegura el acceso a expertos que tienen una experiencia real en la aplicación de las políticas y la legislación comunitaria.
- Asegura la independencia, imparcialidad y conocimiento de la Administración, a través de la participación de funcionarios y expertos, del sector público.

Los puntos fuertes del programa

El informe de evaluación mencionado recoge, por lo tanto, lo que se considera como la principal ventaja de la asistencia técnica a través de los hermanamientos: la relación directa entre dos administraciones. Además de esto y aunque no esté recogido en el informe, merece la pena mencionar otros tres elementos que han incidido directamente en la efectividad del programa.

En primer lugar, los proyectos se llevan a cabo en áreas y temas estratégicos para la reforma institucional de los PECO. Los proyectos derivan de las prioridades políticas y técnicas que los países candidatos y la Comisión establecen en los documentos de Partenariado para la Adhesión así como los Programas nacionales para la adopción del acervo. La ayuda está, por tanto, muy enfocada a temas muy concretos y de gran impacto para la estructura organizativa de las administraciones de los PECO (Países de Europa Central y Oriental).

La implantación de los hermanamientos a la Política Europea de Vecindad ha pretendido conservar esta fortaleza repitiendo el mismo mecanismo de negociación y establecimiento

de prioridades con los beneficiarios. Los Acuerdos de asociación y los Planes de acción servirán de base para la determinación de las actuaciones con mayor impacto, así como una adecuada monitorización de los resultados en función de los compromisos contemplados en ellos.

En segundo lugar, los recursos financieros asignados a cada uno de los proyectos son adecuados. El presupuesto medio de un proyecto de hermanamiento alcanza los 900.000 euros y muchos de ellos superan el millón³. Sin embargo, el impacto de un proyecto de hermanamiento no puede medirse por el volumen de su presupuesto. En los distintos estudios realizados por la Comisión, se establece que el coste de un hermanamiento, respecto del impacto del mismo, es menor que el de un proyecto de asistencia técnica convencional.

En aquellos países vecinos que ya están desarrollando proyectos de hermanamiento el monto de éstos es igual al asignado para intervenciones similares en los PECO, aunque el número de *twinnings* realizados simultáneamente es bastante menor. De esta manera la Comisión ha logrado evitar la fragmentación y dispersión de las reformas en proyectos menores, concentrando así el esfuerzo en áreas precisas y garantizando el apoyo económico necesario para su éxito.

Por último, el aspecto que sin duda tiene más influencia en el impacto del Programa de Hermanamientos, es que se trata de una ayuda dirigida a la principal prioridad política de los PECO: la adhesión a la Unión Europea. Esa prioridad política de los países candidatos y el hecho de que las reformas contenidas en cada proyecto de hermanamiento sean requisitos indispensables para su integración en la Unión, hacen que en las administraciones públicas de los países candidatos (mayoritariamente en los niveles políticos) exista una voluntad clara de que los proyectos salgan adelante y proporcionen resultados concretos y tangibles.

Quizá esta fortaleza sea uno de los aspectos que más reticencias provocó durante la reflexión sobre la utilización de los hermanamientos en la Política Europea de Vecindad. Según las voces más críticas, la ausencia del incentivo de adhesión impediría la realización de reformas de calado y podía provocar el bloqueo de los proyectos por falta de voluntad política. Sin embargo, la corta experiencia hasta la fecha está demostrando lo contrario: las administraciones de los países vecinos, en parte animadas por los resultados logrados por los PECO, han acogido los *twinnings* como una oportunidad para su propia mejora y capacitación. Probablemente, los sectores más abiertos a las reformas (comercio, economía y hacienda) sabrán aprovechar las ventajas del programa, pero otros ámbitos más delicados (básicamente justicia e interior) deberán ser abordados con prudencia y la seguridad de que existe un verdadero compromiso político al respecto.

3. Según los últimos datos de la Comisión (Mayo 2006) el coste medio de los proyectos en los ocho años de duración del proyecto (1998-2005) es de 0,92 millones de euros.

Problemas surgidos en la aplicación del programa

Una vez apuntados los aspectos que han influido en el adecuado desarrollo del programa durante el proceso de adhesión, no debe dejarse de señalar que su ejecución, positivamente valorada en su conjunto, se ha enfrentado a una serie de problemas.

El informe de evaluación del programa realizado en el 2000 recoge la mayoría de las carencias a las que se enfrentaron los proyectos por parte de los Estados miembros, los entonces países candidatos y la Comisión Europea.

De estas carencias cabe destacar las siguientes:

La llamada “pobre” capacidad de absorción de los fondos europeos por parte de los países beneficiarios es el resultado de varios factores que inciden en la lenta ejecución de los proyectos:

- Un diseño de los proyectos que no está basado en prioridades claras o que en la mayoría de los casos enfoca la asistencia demandada a escenarios ideales y optimistas que no reflejan la realidad existente en las administraciones destinatarias.
- Poca estabilidad del personal laboral de las administraciones (sólo en raros casos funcionarios de carrera) que, por motivos políticos o debido a la baja remuneración de los puestos en el sector público, se renueva continuamente.
- Insuficiente coordinación entre los distintos ministerios involucrados en proyectos que frecuentemente se ocupan de temas que afectan directamente a varias administraciones.

Sin embargo, cabría argumentar que los problemas que existen en las administraciones destinatarias son los propios de organizaciones en proceso de cambio y deberían ser resueltos al menos en parte a través de los proyectos de asistencia técnica para la reforma institucional. Es probable que estas dificultades se repitan en la gran mayoría de los países vecinos susceptibles de recibir ayuda en forma de hermanamiento. Todavía es temprano para anticipar cuál será la capacidad de absorción de los destinatarios pero en el caso del Mediterráneo, por ejemplo, gran parte de los fondos MEDA comprometidos en los pasados años no pudieron ser ejecutados por motivos similares.

Por lo que respecta a los Estados miembros, la principal crítica del informe se centra en la falta de compromiso de sus administraciones. No se refiere a los funcionarios que colaboran como expertos en los proyectos (en casi todos los casos con gran dedicación profesional y personal), sino a que en la mayoría de las administraciones (salvo los Ministerios de Asuntos Exteriores), la acción exterior no es una prioridad. Esta falta de impulso político, además de afectar al buen desarrollo de los proyectos, tiene como consecuencia que los beneficios que esta colaboración entre administraciones podría tener

en cuanto a contactos bilaterales de alto nivel, implantaciones de modelos específicos de administración y la presencia (de forma indirecta) de empresas de la nacionalidad del Estado miembro hermanado, se producen a un nivel muy inferior del que potencialmente podría darse.

Hasta la fecha, la participación de los Estados miembros en hermanamientos bajo la Política Europea de Vecindad ha confirmado esta tendencia. Muchas administraciones ven los proyectos como un sacrificio de personal y tiempo, todo un esfuerzo que realizan según las prioridades de la acción exterior de sus respectivos Estados miembros. La ausencia de algunos países del norte de Europa en el Mediterráneo —países que como el Reino Unido o Alemania habían tenido una presencia muy intensa en los PECO— pone de manifiesto que aunque el Programa de Hermanamientos sea una iniciativa europea, la participación a menudo responde a criterios de índole bilateral.

Respecto al tercer actor en el programa, la Comisión Europea, la crítica se centra en tres aspectos:

- En la parte financiera, los problemas de coordinación y la no disponibilidad o retraso de los fondos para hacer frente a la financiación de proyectos aprobados, han creado (sobre todo en los primeros tiempos del programa) cierto desconcierto y un retraso en el inicio de las actividades.
- Existe también cierta descoordinación entre la Dirección General de Ampliación y las demás Direcciones Generales causada principalmente por una irregular participación e interés de estas últimas en el programa. La incorporación de EuropeAid a la gestión del programa para todos los países incluidos en la Política Europea de Vecindad y la revisión de los procedimientos para ajustarlos a un modelo único de actuación sirvió, hace ahora dos años, para impulsar un proceso de reflexión y coordinación que implicó a varias Direcciones Generales y Comités Interservicios.
- Por último, la falta de experiencia del personal de las delegaciones de la Comisión en programas de este tipo y cierto desconocimiento de las reglas que se les aplican, han hecho que no siempre se tuviera la sensibilidad necesaria para comprender que el papel de la Comisión en el programa no es el mismo que en los proyectos de asistencia técnica convencional que ejecutan las consultoras privadas. Esta situación ha ido mejorando a medida que las Delegaciones han creado unidades específicas para los hermanamientos que comprenden el papel que deben desempeñar como facilitadores, mediadores y supervisores de una cooperación entre dos administraciones públicas. El riesgo de que la misma situación se repita en las delegaciones de los países que empiezan ahora a desarrollar proyectos de hermanamiento ha sido atajado por la Comisión a través de la realización de cursos de formación y especialización, así como la estrecha supervisión del equipo de coordinación de Bruselas.

Éstas son, en grandes líneas, las debilidades de un programa que ha ido evolucionando en los últimos años gracias a las sugerencias y recomendaciones de sus protagonistas —básicamente los destinatarios, los Puntos Nacionales de Contacto y los consejeros residentes— para conformar un modelo uniforme pero al mismo tiempo flexible, de tal modo que se pueda ajustar a las particularidades de cada situación. A estas alturas ya no importan tanto las evaluaciones generales del instrumento como los estudios precisos, proyecto a proyecto, y la identificación de buenas prácticas que permitan repetir el éxito en otros escenarios. Con motivo de la reunión de Puntos Nacionales de Contacto en Bruselas, de junio de 2006, la Comisión realizó una valoración de proyectos finalizados en la que se analizaban los resultados obtenidos, los problemas y las soluciones alcanzadas.

Estas experiencias, positivas y negativas, han permitido un progresivo perfeccionamiento de la fórmula del hermanamiento para salvar algunos de los problemas que sin duda surgirán durante su aplicación a la Política Europea de Vecindad. Ante todo conviene tener en cuenta que la realidad política de los países beneficiarios no es en ningún caso la misma que la de los países candidatos y nuevos Estados miembros, por lo cual será fundamental que el sistema de objetivos establecido en los Planes de acción genere incentivos para que las administraciones públicas se impliquen en su reforma.

6. Logros y desafíos de la ampliación

La ampliación no concluyó el 1 de enero de 2007 con la incorporación de Bulgaria y Rumanía, en parte porque aún quedan por incorporarse a la UE tres países candidatos (Croacia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Turquía¹) pero también porque desde esa fecha, la Comisión Europea ha considerado como candidatos potenciales a Albania, Bosnia y Herzegovina, Kosovo (UN1244), Montenegro y Serbia².

A pesar de todas las cuestiones que han llevado a algunos a hablar de crisis o parálisis en la Unión (el cansancio provocado por un largo proceso de adhesión, el bloqueo causado por el rechazo de la Constitución en Francia y los Países Bajos o la dificultad para llevar a cabo una reforma institucional que permita la gobernanza de la Europa ampliada) lo cierto es que el proceso de ampliación se sigue percibiendo como un paso necesario para lograr el objetivo original de reunificación del continente.

Europa no se puede explicar sin esta vocación de inclusión; esto es lo que la Comisión pretendió demostrar a los ciudadanos a través de su Estrategia de Comunicación y lo que el documento “Ampliación de la Unión Europea: Logros y desafíos” (conocido como Informe Kok³) defiende en sus conclusiones:

“La ampliación es, de hecho, el mayor logro de la UE en política exterior, y a medida que se amplíe, adquirirán importancia las relaciones con sus nuevos vecinos. La UE debe:

- Desarrollar mejores formas de asociación con los países de su entorno, independientemente de que lleguen a formar parte de la UE o no.

1. Aunque las negociaciones no fuesen abiertas hasta diciembre de 2004, Turquía obtuvo oficialmente el estatuto de país candidato a la adhesión con ocasión del Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999.

2. La apertura de negociaciones depende de su colaboración con el Tribunal de Justicia para la Antigua Yugoslavia.

3. Informe encargado por Romano Prodi a Wim Kok (Primer Ministro de los Países Bajos entre 1994 y 2002) y presentado el 19 de marzo de 2003.

- Continuar el proceso de ampliación emprendido con Bulgaria, Rumanía y Turquía, y utilizar la perspectiva de la adhesión como catalizador para el cambio en los países de los Balcanes occidentales.
- Insistir en la buena preparación para que estos países adquieran la calidad de miembro, incluido el respeto de los criterios políticos, y de otro tipo, de la UE.”

Fuente: Informe Kok.

Quedan así trazadas las líneas de actuación de la Comisión en relación a la nueva Europa ampliada, a saber, la Política de Vecindad, la definitiva adhesión de los candidatos y una nueva ampliación a los países del sudeste europeo. Como se verá más adelante, en todas ellas los hermanamientos juegan un papel fundamental.

Bulgaria, Rumanía, Croacia y Turquía

El primer objetivo tras la ampliación fue asistir a los dos países que no cumplieron los requisitos para su adhesión en 2004. Pese a las dificultades para su ingreso en la Unión Europea, el Tratado de Adhesión de Rumanía y Bulgaria entró en vigor el 1 de enero de 2007.

Ambos países se han seguido beneficiando de fondos preadhesión y España ha contribuido a ello sobre todo con proyectos en sectores clave como justicia, interior y economía. A partir de 2007, al igual que anteriormente los diez Estados miembros que se incorporaron en mayo de 2004, se han servido de una Ayuda de Transición que les permitirá finalizar las reformas emprendidas a través de otros proyectos de hermanamiento. Conviene apuntar que, en este, caso la programación solamente cubrirá un año para evitar que los futuros proyectos versen sobre materias de poca relevancia para la adhesión, ya que las administraciones rumana y búlgara han completado en gran medida los cambios esenciales para la aplicación del acervo.

Hay que decir que España ha realizado un esfuerzo especial por reforzar la capacidad institucional de estos dos países. Los vínculos creados entre las administraciones hermanadas han sido tan estrechos que los proyectos en una misma materia han ido sucediéndose y, en muchas ocasiones, han sido la continuación de la labor iniciada por proyectos financiados con cooperación bilateral de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Varios ejemplos de esta dinámica de cooperación continuada y de los éxitos que conlleva son:

- Rumanía: La presencia en Rumanía de la Agencia Española de Administración Tributaria durante los últimos siete años ha sido casi constante y ha permitido crear unos lazos permanentes con la Administración Tributaria rumana. En la actualidad se está realizando un proyecto para la coordinación de la misma con otras agencias tributarias y pronto dará comienzo otro proyecto para completar la armonización de la legislación fiscal. Asimismo, el esfuerzo de la Fiscalía

Anticorrupción española en sucesivos proyectos ha hecho posible la creación y puesta en funcionamiento de la Fiscalía Anticorrupción rumana, un elemento clave para que no se vean frustradas las expectativas de desarrollo del país.

- Bulgaria: El Consejo General del Poder Judicial ha concentrado gran parte de su actividad de cooperación en Bulgaria, donde un proyecto bilateral con fondos de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo precede a la ejecución de otros cuatro hermanamientos en el sector justicia: reforma del Código Procesal Penal búlgaro, fortalecimiento del Poder Judicial búlgaro a través de la formación de magistrados y personal administrativo, cooperación judicial en materia penal y civil y mejora del estatuto de los magistrados y fortalecimiento del Consejo Judicial Supremo búlgaro. En lo que se refiere a los Asuntos de Interior, las diversas intervenciones de la Dirección General de la Policía en Bulgaria han permitido la rápida modernización de los Cuerpos de Seguridad búlgaros y su adaptación a los valores y técnicas de gestión europeos.

Croacia será en un futuro próximo el 28º Estado miembro de la Unión. Así se espera considerando los notables avances registrados en las negociaciones de adhesión en los últimos meses.

- Croacia: En Croacia hemos ganado hasta la fecha cuatro proyectos de hermanamiento, dos en el sector justicia (con la Fiscalía General del Estado y el Centro de Estudios Jurídicos), otro con la Agencia Tributaria y otro en materia de pesca, con el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

Desde el comienzo de las negociaciones con Turquía se ha aceptado que éste sería un proceso lento y complejo cargado de dificultades. Las negociaciones transcurren a una menor velocidad que las realizadas con Croacia (cinco capítulos abiertos frente a 18). Pero la posición española no ofrece dudas: la incorporación de Turquía a la familia europea es una cuestión estratégica de primer orden.

El caso de Turquía es particular ya que, a pesar de haber depositado su solicitud de adhesión antes que los Países de Europa Central y Oriental (PECO) (el 14 de abril de 1987), el inicio de las negociaciones se retrasó porque no cumplía los criterios de Copenhague. Las relaciones económicas entre la UE y Turquía son especialmente estrechas y llevan en vigor más de cuarenta años (el Acuerdo de Asociación conocido como “Acuerdo de Ankara”, fue firmado el 12 de septiembre de 1963) pero varios Estados miembros se han mostrado reticentes a concederle la condición de miembro.

Una vez vencidos los principales obstáculos políticos, la apertura de negociaciones ha supuesto un impulso considerable para el inicio de reformas en ámbitos clave. Los hermanamientos seguirán jugando un papel capital en la capacitación institucional de un país cuyo peso demográfico e identidad religiosa provocan cierto recelo en la opinión

pública europea. Lo cierto es que, hasta la fecha, Turquía está realizando un gran esfuerzo para alcanzar los criterios políticos de la UE en materias especialmente sensibles:

- Turquía: El Ministerio del Interior realizó un ambicioso proyecto para la divulgación del respeto de los derechos humanos entre los cuerpos de seguridad turcos. Este proyecto supone un esfuerzo importante de difusión de los valores europeos en uno de los ámbitos que más recelos causó entre los Estados miembros a la hora de considerar la adhesión de Turquía a la UE y demuestra el compromiso de este país candidato por emprender reformas de alcance político. Las instituciones españolas han participado en otros cinco proyectos de hermanamiento en Turquía aparte de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil: la Dirección General de la Marina Mercante, del Ministerio de Fomento y el Plan Nacional sobre Drogas.

Desde 2007 Turquía se beneficia de los fondos puestos a disposición por el Instrumento de Asistencia Preadhesión (IPA, en sus siglas en inglés), aprobado por el Reglamento del Consejo de 29 de septiembre de 2004. Este nuevo instrumento forma parte de la estrategia de armonización de los instrumentos de ayuda exterior de la comunidad y pretende aglutinar todas las líneas y partidas antes dispersas en un sólo paquete financiero. En este sentido, el Instrumento de Asistencia Preadhesión será uno de los seis instrumentos para las relaciones exteriores que regirán entre 2007 y 2013 reemplazando progresivamente tanto a PHARE como a ISPA, SAPARD y CARDS.

Los países del sudeste europeo

El diseño del Instrumento de Asistencia Preadhesión es buena prueba de que la ampliación no se da por terminada, sino que se plantea como un proceso incluyente y dinámico que debe tomar en consideración las especificidades de cada país. Su anexo I establece una lista de candidatos potenciales: Albania, Bosnia y Herzegovina, Serbia y Montenegro, además de la antigua República Yugoslava de Macedonia, que pasó a tener estatuto de candidato tras la decisión del Consejo Europeo en diciembre de 2005. Croacia, por su parte, presentó su solicitud de adhesión en febrero de 2003 y es candidato desde el 18 de junio de 2004.

En lo que respecta a Kosovo (UN1244), la UE está tomando parte activa en la futura definición de su estatuto y, a través de la Comisión, está proporcionando la asistencia política y técnica para promover su estabilización con vistas a una posible adhesión, aportando hasta la fecha un monto total de 1.600 millones de euros⁴.

4. Comunicación de la Comisión: Los Balcanes occidentales en su camino hacia la UE (27 de enero de 2006, COM (2006)27 final.

El Pacto de Estabilidad para el Sudeste Europeo fue adoptado en Colonia el 10 de junio de 1999 por más de cuarenta países y organizaciones internacionales con el fin de garantizar la paz y promover la democracia y el respeto de los derechos humanos. En el plano económico, la vía para impulsar la prosperidad de estos países pasa por su integración en la Unión Europea, que juega un papel fundamental en la región⁵.

Precisamente por eso los países del sudeste europeo suponen un reto particular para la Unión Europea. La política de ampliación debe mostrarse capaz de transformar una región donde los Estados son débiles y la sociedad permanece enfrentada. Sólo a través de un proyecto de integración a medio plazo será posible incentivar las reformas necesarias pero para ello deberán cumplir con los criterios de Copenhague. El liderazgo ejercido por la UE en la región puede servir para asegurar el éxito del Proceso de Estabilización y Asociación.

Lanzado en la Cumbre de Zagreb del 24 de noviembre de 2000, el Proceso de Estabilización y Asociación es la piedra angular de la política exterior de la UE en la región. Con el fin de apoyar el proceso, la Comunidad promovió una serie de Acuerdos de Asociación y Estabilización⁶ e instauró el programa CARDS⁷ (Asistencia Comunitaria para la Reconstrucción, el Desarrollo y la Estabilización) con un fondo de 4.600 millones de euros hasta 2006 y cuyos principales objetivos eran:

Objetivos del programa CARDS

- Reconstrucción, estabilización democrática, reconciliación y retorno de refugiados.
- Desarrollo institucional y legislativo; armonización con normas comunitarias; derechos humanos; democracia y Estado de derecho; economía de mercado.
- Desarrollo sostenible desde el punto de vista económico y social.
- Promoción de la cooperación entre países de la región.

En junio de 2003 la Cumbre de Tesalónica confirma el compromiso de los Estados miembros con la integración de los países del sudeste europeo occidentales en la Unión Europea. La aprobación de la Agenda de Tesalónica supone un impulso importante para la futura adhesión de estos países, ya que pone en marcha una serie de acuerdos similares a los que en su día firmaron los PECO.

En una reciente comunicación⁸ analizando los progresos realizados en la consolidación de los países del sudeste europeo, la Comisión deja entrever un mensaje de optimismo por los progresos realizados en el Proceso de Estabilización y demuestra que el enfoque actual es más ambicioso. El aumento en el número de hermanamientos en la región

5. Más información en www.stabilitypact.org

6. Firmados hasta la fecha con la antigua República Yugoslava de Macedonia (9 de abril de 2001) y Croacia (29 de octubre de 2001). Negociaciones abiertas con Albania (enero de 2003), Serbia y Montenegro (octubre de 2005)

7. Reglamento del Consejo (CE) N° 2666/2000 de 5 de diciembre de 2000.

8. Comunicación de la Comisión de 27 de enero de 2006, COM(2006)27.

es interpretado como un indicador del grado de compromiso de los socios del sudeste europeo en su camino hacia la integración.

Proyectos de hermanamiento con fondos CARDS

Año	Nº total de proyectos
2000	1
2001	8
2002	16
2003	13
2004	19
2005	16
2006	6
Total	86

Fuente: Comisión Europea, mayo de 2006. Hermanamientos realizados con fondos CARDS (sin contar Twinning Light).

Desde principios de 2005 la responsabilidad de la coordinación general de los hermanamientos en los países del sudeste europeo corresponde a la Dirección General de Ampliación. De esta manera se aprovecha todo el conocimiento acumulado y las redes establecidas durante la ejecución de los hermanamientos PHARE.

En la actualidad los proyectos están siendo financiados con fondos IPA, que establece dos diferencias fundamentales entre los países candidatos y los candidatos potenciales:

1. En primer lugar, los países considerados candidatos potenciales sólo podrán acceder a las líneas contempladas en el Reglamento CARDS mientras que los países candidatos, además de estas ayudas, dispondrán de asistencia adicional en su preparación para la gestión de fondos estructurales y de desarrollo rural, así como para la plena aplicación del acervo comunitario. Con este fin, los hermanamientos seguirán siendo una herramienta esencial para alcanzar la necesaria capacidad administrativa y judicial.
2. Desde el punto de vista de la gestión de fondos, los candidatos potenciales seguirán operando bajo un esquema de gestión centralizada según el cual la Comisión actúa como autoridad contratante, ya sea desde Bruselas o a través de sus delegaciones o la Agencia Europea de Reconstrucción. Por ello se beneficiarán de los dos componentes del Instrumento Preadhesión referidos a la capacitación institucional y la cooperación transfronteriza. En cambio en los países candidatos la gestión de la ayuda se hará de modo descentralizado; para ello podrán acceder a otros tres componentes destinados a su preparación para la gestión de fondos estructurales. De esta manera los países candidatos podrán ir estableciendo progresivamente estructuras de gestión de fondos europeos que cumplan los criterios y satisfagan las demandas de la Comisión.

También conviene aclarar que la Agencia Europea de Reconstrucción (Reglamento del Consejo N° 2667/2000-05/12/200) ha dejado de hacerse cargo de los proyectos de hermanamiento en la antigua República Yugoslava de Macedonia, Serbia y Montenegro cediéndoselos a la delegación de la Comisión. De esta manera queda normalizado un sistema de gestión prácticamente idéntico al que permitió el éxito de *twinning* en los PECO.

El II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 señala como referencia de sus actuaciones en la región, el Proceso de Estabilización y Asociación de los países del sudeste europeo a la UE. Este Plan Director establece como países preferentes a todos los países de la región, tanto a los países de renta media-baja candidatos a la adhesión a la Unión Europea como a los países que pudieran precisar de ayuda puntual en el marco del Pacto de Estabilidad. Además, Albania y Bosnia y Herzegovina son considerados por el Plan Director como *países con atención especial*, donde se estima necesario contribuir a la prevención de conflictos, construcción de la paz, respeto a los derechos humanos y del sistema democrático, o paliar crisis de diversa naturaleza.

Actualmente se está fortaleciendo la ayuda mediante la definición de proyectos financiados con fondos bilaterales para ofrecer la experiencia española en la asistencia y preparación de los PECO para la adhesión.

7. La cooperación administrativa entre Estados miembros

La Ayuda de Transición

En el año 2002 la Comisión Europea propuso la creación de una Ayuda de Transición (2004-2006) para determinadas acciones de fortalecimiento institucional en los nuevos Estados miembros con el fin de que la asistencia técnica que éstos estaban recibiendo no se interrumpiese. De esta manera se aseguró una salida progresiva del sistema de ayudas PHARE sin que resultase necesario diseñar nuevos procedimientos.

El objetivo principal de la Ayuda de Transición era aportar los medios que permitan una reacción pronta y eficaz ante las debilidades identificadas durante las últimas evaluaciones de la Comisión. Esta asistencia se realizará a través de acciones que no puedan ser financiadas por los Fondos Estructurales, especialmente en las áreas de justicia e interior, control financiero, protección de los intereses financieros de las Comunidades y lucha contra el fraude, medio ambiente, mercado interior, seguridad alimentaria y nuclear o estadísticas, entre otras¹.

Fondos de la Ayuda de Transición

Año	Monto total (en millones de euros)
2004	221
2005	136
2006	69

Fuente: Comisión Europea.

Al igual que sucedía con PHARE, los beneficiarios participaban de los costes de las acciones co-financiando ciertas infraestructuras y costes de personal. No se permitía la compra de equipamiento con cargo a estos fondos, puesto que los principios básicos y

1. El artículo 34 del Acta de Adhesión contiene un listado detallado (pero abierto) de las acciones susceptibles de ser financiadas por la Ayuda de Transición.

la metodología siguen siendo los mismos. Esto ha facilitado en gran medida la continuidad en la implicación de las administraciones prestatarias de ayuda, que apenas han percibido el cambio y han podido continuar con la misma dinámica de transferencia de *expertise* según reglas ya conocidas.

En lo que se refiere a los Estados miembros beneficiarios, cada uno de ellos ha debido firmar un Memorándum de Entendimiento con la Comisión para establecer contractualmente las obligaciones y responsabilidades de las partes, así como el sistema de pagos y auditoría. Al haberse hecho efectiva la descentralización prevista por el sistema EDIS, el papel de las delegaciones de la Comisión (ahora representaciones) en los nuevos Estados miembros ha pasado a ser de simple control ex post.

La participación española en hermanamientos realizados bajo la Ayuda de Transición demuestra que la aplicación de este instrumento no ha supuesto ninguna ruptura; al contrario, ha permitido la continuidad de acciones emprendidas en el marco de PHARE. En el siguiente cuadro se pueden apreciar las inversiones realizadas por la Comisión bajo el capítulo de *Transition Facility*:

Cantidades por año y país de Transition Facility

	2004	2005	2006	2007	2004-2007
	(en millones de euros)				
Chipre	9,0	6,4	3,2	0	18,6
Rumanía	0	0	0	52	52
Bulgaria	0	0	0	30	30
Rep. Checa	17,1	12,6	6,2	0	35,8
Estonia	10,1	7,3	3,6	0	21,0
Hungría	17,5	12,9	6,3	0	36,7
Polonia	57,6	43,7	21,1	0	122,5
Eslovenia	9,9	7,0	3,5	0	20,4
Lituania	12,9	9,4	4,6	0	27,0
Letonia	11,8	8,6	4,2	0	24,6
Eslovaquia	14,2	10,4	5,1	0	29,7
MT	8,9	6,3	3,1	0	18,3
Total	221	136	69	82	508

Fuente: Comisión Europea.

La cooperación administrativa intraeuropea

El éxito de los proyectos de hermanamiento ha sido tal que, desde algunos, foros se ha propuesto la utilización de este instrumento para fomentar la cooperación administrativa intraeuropea y reforzar de este modo las redes que conformarían el Espacio Administrativo Europeo.

Tratado para la Constitución Europea:

Artículo III-285

1. La aplicación efectiva del Derecho de la Unión por los Estados miembros, que es esencial para el buen funcionamiento de la Unión, se considerará asunto de interés común.
2. La Unión podrá respaldar los esfuerzos de los Estados miembros por mejorar su capacidad administrativa para aplicar el Derecho de la Unión. Esta acción podrá consistir especialmente en facilitar el intercambio de información y funcionarios, así como en apoyar programas de formación. Ningún Estado miembro estará obligado a valerse de tal apoyo. La ley europea establecerá las medidas necesarias a tal efecto, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.

Fuente: borrador del Tratado por el que se establece una Constitución Europea.

Una de las ventajas añadidas de los hermanamientos ha sido, precisamente, la posibilidad de ser realizados por consorcios entre administraciones de varios Estados miembros, lo cual no sólo beneficia a la Administración receptora de la ayuda (que puede comparar y elegir aquel modelo que mejor se ajuste a sus necesidades) sino también a las administraciones europeas, que, de este modo, realizan un intercambio de experiencias muy valioso para su propia modernización.

No se trata, simplemente, de estrechar lazos, sino de ir más allá; en una economía cada vez más interrelacionada el intercambio de información entre las administraciones de los Estados miembros (aun en ámbitos de competencia no comunitaria) es fundamental para evitar fraudes y disfunciones y, en última instancia, para mejorar el servicio al ciudadano europeo. Buen ejemplo de esta dinámica son los comités conjuntos en materia de fiscalidad o seguridad social, dos áreas que permanecen bajo control de los Estados miembros pero que dependen, cada vez más, de las informaciones que se puedan proporcionar entre sí los socios europeos.

Ante el constante dilema europeo de “ampliación versus profundización” los proyectos de hermanamiento aparecen como una solución idónea para combinar ambos objetivos. Consciente de la utilidad que este instrumento podría tener para la consolidación de vínculos entre las administraciones de los propios Estados miembros, la Convención encargada de elaborar el tratado por el que se establece una Constitución europea llegó a proponer, a iniciativa de la Comisión, un mecanismo para el intercambio de información y funcionarios entre los Estados miembros.

II. El Programa de Hermanamientos en otras áreas geográficas

1. La Política Europea de Vecindad

Un círculo de amigos

La adhesión de los Países de Europa Central y Oriental (PECO) como miembros de pleno derecho ha planteado nuevos retos a la política exterior de la Unión Europea. La ampliación implica una modificación sustancial de sus fronteras y, en consecuencia, una alteración del equilibrio geoestratégico en la región. El previsible crecimiento económico de los nuevos Estados miembros puede fácilmente suponer un incremento de las desigualdades con sus países vecinos, generando así tensiones —especialmente migratorias— que sólo pueden ser controladas desde un marco de estabilidad política y progreso económico.

Desde esta perspectiva, la Comisión Europea comienza a destacar la importancia de la creación de un “círculo de amigos” en torno a la Unión ampliada. A través de su comunicación del 11 de marzo de 2003 titulada “Europa Ampliada-Vecindad: Un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur” lanza una iniciativa que recibe buena acogida en el Consejo Europeo de Tesalónica, pero que sólo se consolida un año más tarde, poco tiempo después de la efectiva adhesión de los diez nuevos miembros.

El objetivo de la Política Europea de Vecindad, tal y como aparece en su Documento de Orientación, es compartir con los países limítrofes las ventajas de la ampliación de la UE —es decir la estabilidad, la seguridad y la prosperidad— en condiciones distintas de una adhesión. Se pretende prevenir la aparición de nuevas líneas de fractura con los vecinos ofreciéndoles la posibilidad de participar en diversas actividades de la UE por medio de una cooperación estrecha en los planos político, económico y social, además de en materia de seguridad.

La Estrategia Europea de Seguridad, aprobada por el Consejo Europeo de diciembre de 2003, tiene como objetivo contribuir a la estabilidad y gobernabilidad de nuestros vecinos inmediatos, así como promover un anillo de países bien gobernados al Este de la Unión Europea y en las fronteras del Mediterráneo, con quien podamos disfrutar de estrechas relaciones de cooperación.

Estos principios no son nuevos; diez años atrás, el Proceso de Barcelona ya proponía una cooperación basada en estos tres ejes. La principal novedad radica en el enfoque integrado de las relaciones con los países vecinos y en la elaboración de planes a medida para alcanzar los fines mutuamente acordados. En cualquier caso, la reacción de estos países no ha sido especialmente entusiasta al no existir el incentivo de una posible adhesión. Las tres zonas cubiertas por la Política Europea de Vecindad son Europa oriental (Rusia, Bielorrusia, Ucrania y Moldavia), el Cáucaso meridional (a propuesta de la Comisión) y toda la región mediterránea (ya incluida en el Proceso de Barcelona) tienen realidades netamente diferentes. Precisamente por eso, la Unión Europea pretende crear un marco de cooperación a la medida que haga posible reforzar sus vínculos con aquellos países que realicen progresos políticos y promuevan reformas de mayor calado.

Es en el seno de la Unión donde la iniciativa ha sido recibida con mayor optimismo. Por una parte, supone una respuesta más coherente con los problemas que preocupan a la opinión pública europea y, por otra, permite una mejor ordenación de los instrumentos de ayuda exterior, cuya gestión integrada debería conducir a un mayor impacto y eficacia. Además, tanto la Comisión como los Estados miembros reconocen que una cierta fatiga post ampliación hace difícil el lanzamiento de medidas más ambiciosas, al menos hasta que la situación interna de la UE se haya asentado.

Principios y funcionamiento de la Política Europea de Vecindad (PEV)

Desde su lanzamiento, la Comisión ha puesto especial cuidado en presentar la Política Europea de Vecindad como una “invitación” a los vecinos del Este y el Sur para compartir la paz, estabilidad y prosperidad de la Unión. Cada país podrá elegir el grado de integración económica y el alcance de su cooperación política con la UE a través de los principios de apropiación y diferenciación. Para ello, la PEV dispone de los siguientes elementos:

- El Documento de Orientación que en mayo de 2004 estableció los principios y el enfoque geográfico de la iniciativa, así como la metodología para su aplicación y los mecanismos de apoyo financiero.
- La creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Partenariado (ENPI) que determina el marco de asistencia financiera para los países vecinos. Desde el año 2007 reemplaza los programas TACIS y MEDA y dispone de un aumento considerable de fondos.
- La elaboración de Planes de Acción con todos los países vecinos. Estos planes son realizados conjuntamente y a la medida de los beneficiarios, identificando las áreas clave de la futura cooperación, las prioridades y objetivos del Partenariado, así como las necesidades e intereses específicos de cada socio.

- Por último, los Informes País deberán determinar los progresos de las partes en las reformas mutuamente acordadas, además de servir como diagnóstico de la situación política, económica e institucional. Estos informes servirán como punto de partida para la negociación de los Planes de Acción.

A esto hay que añadir un elemento específico e innovador del Instrumento de Vecindad: su componente de cooperación transfronteriza, que financiará programas conjuntos entre regiones de los Estados miembros y los socios mediterráneos con fronteras comunes. Esto implicará una simplificación radical de los procedimientos y un aumento de su eficiencia, ya que empleará un sistema ampliamente basado en principios propios de los fondos estructurales como la programación multianual y la cofinanciación.

Los hermanamientos como instrumento de cooperación en la Política de Vecindad

Como ya se ha visto, los hermanamientos constituyen una de las principales herramientas a disposición de la Unión Europea y sus vecinos para la puesta en marcha de los planes de acción acordados entre ambas partes. Durante el proceso de reflexión impulsado por el informe del Tribunal de Cuentas, la principal duda que suscitaba la implantación de los hermanamientos en otras áreas geográficas era, precisamente, la ausencia de un incentivo político que sirviera para promover las reformas necesarias. En otras palabras: si los potenciales beneficiarios no tienen frente a sí la perspectiva de una próxima adhesión, ¿cuál será su motivación para apoyar proyectos que, en la mayoría de los casos, requerirán un esfuerzo considerable?

En efecto, una de las principales diferencias del Programa de Hermanamientos con respecto a otras formas de Asistencia Técnica comunitaria es la obligación de adoptar un compromiso sobre los resultados concretos y no simplemente sobre las actividades. El hecho de que los proyectos sean ejecutados por funcionarios y no por consultores implica un menor control por parte del beneficiario, ya que los empleados públicos del Estado miembro hermanado actúan bajo la supervisión de su Administración de origen, y en ese sentido tienen criterios sólidos sobre su especialidad y resultan menos influenciables y condescendientes que los expertos privados.

La respuesta viene del propio diseño de la nueva Política de Vecindad y su propuesta de creación de partenariados a la medida atendiendo a las necesidades específicas de cada país. Según este esquema cada destinatario podrá determinar, por medio de Planes de Acción, en qué áreas necesita asistencia, eligiendo el enfoque y alcance de las medidas sin la presión de un calendario de negociación tan exigente como el que tuvieron los candidatos a la adhesión.

El Instrumento de Vecindad fue concebido como el principal instrumento financiero para apoyar la ejecución de la Política Europea de Vecindad. Debe servir para hacer posible la puesta en marcha de los Planes de Acción. En este sentido, es más ambicioso que los fondos destinados a la cooperación tradicional, ya que no solamente promoverá objetivos como el desarrollo sostenible o la erradicación de la pobreza, sino que también intentará sentar las bases para una participación progresiva en el mercado interior. Esto requiere un esfuerzo considerable de armonización legislativa, convergencia regulatoria y capacitación institucional que podrá realizarse por medio de hermanamientos con las administraciones de los Estados miembros.

Los Planes de Acción pueden cubrir las siguientes áreas

- Diálogo político y reformas enfocadas al respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el Estado de derecho, la resolución de conflictos, la no proliferación de armas de destrucción masiva y la lucha contra el terrorismo.
- Reforma y desarrollo económico y social.
- Comercio, mercado y reformas regulatorias.
- Justicia y asuntos interiores.
- Transporte, energía, sociedad de la información y medio ambiente.
- Ciencia y tecnología, sociedad civil, educación y cultura, salud pública, contactos entre pueblos, cooperación regional y transfronteriza.

Después de varias reuniones entre sus distintos servicios para la adaptación de procedimientos a las particularidades de la ayuda exterior, la Comisión Europea procedió a la aprobación de un nuevo Manual común de Hermanamientos, aplicable tanto a los países candidatos (Turquía, Croacia y la antigua República Yugoslava de Macedonia) y beneficiarios de la Ayuda de Transición (nuevos Estados miembros) como a todos los países enmarcados en la nueva Política de Vecindad.

De este modo los hermanamientos dejan de estar exclusivamente circunscritos al ámbito de la ampliación para pasar a formar parte de la política exterior de la UE: la Dirección General de Ampliación sigue ocupándose de la coordinación general de los proyectos llevados a cabo en los países candidatos a la adhesión (PHARE y CARDS, ya que todos los países de la antigua Yugoslavia son considerados como candidatos potenciales) y en el marco de la Ayuda de Transición. Por su parte, Europeaid asume la coordinación de todos los hermanamientos dentro de la Política Europea de Vecindad, ya se trate de países beneficiarios en la actualidad de fondos MEDA II (todos los socios del Proceso de Barcelona) como de las antiguas repúblicas soviéticas que hayan demostrado interés en la aplicación del instrumento para la reforma de su Administración. Hasta la fecha, de todos los países TACIS, solamente Ucrania, Moldavia y los países del Cáucaso meridional (Armenia, Georgia y Azerbaiyán) disponen de Acuerdos de Partenariado y Asociación.

2. Los hermanamientos en el Mediterráneo

Progresos de la cooperación euromediterránea

El diseño de la nueva Política de Vecindad es similar al que se desarrolló en el marco del Proceso de Barcelona, impulsado por España hace ahora 14 años para regir las relaciones de la Unión Europea con sus vecinos del Sur. El objetivo del diálogo euromediterráneo es reforzar los vínculos entre ambas orillas y potenciar la cooperación en tres ejes principales: un eje político y de seguridad, otro de desarrollo económico y un tercero de acercamiento social y cultural.

Para apoyar las iniciativas surgidas en estos tres ejes la Comisión Europea puso en marcha un instrumento financiero conocido como MEDA, que en su primera fase (1995-1999) alcanzó compromisos por un importe de 3.400 millones de euros y en su segunda fase (2000-2006) llegó a proponer una ayuda de 5.350 millones de euros, a la cual hay que sumar los 7.400 millones en créditos que el Banco Europeo de Inversiones puso a disposición de los países asociados.

Para el periodo 2007-2013 el monto asignado a los países del Mediterráneo sur se eleva a 8.000 millones de euros.

Pero estas cifras no son tan claras como debieran y dependen, en gran medida, de quien las presente: a la Unión Europea le interesa dejar constancia de su buena voluntad política e intenta que su esfuerzo quede reflejado en las cantidades previstas para la realización de actividades. En cambio los beneficiarios protestan por la complejidad de los procedimientos comunitarios de gestión y rendición de cuentas y la condicionalidad de la ayuda; prefieren hablar sencillamente de los montos efectivamente comprometidos y los desembolsos realizados.

En cualquier caso, la realidad es que la ejecución de estos fondos fue mucho menor de la esperada debido a varios motivos. Por una parte, se puso de manifiesto la incapacidad de absorción de los beneficiarios, que debían responder del uso de los fondos según procedimientos demasiado complicados y atendiendo a criterios que los socios mediterráneos no acababan de

compartir. Por otra, las diferencias económicas entre las cuencas norte y sur del Mediterráneo se incrementaron, formando una brecha demasiado evidente que las circunstancias se encargaron de acentuar. Preocupada por el terrorismo y la presión migratoria, la Unión Europea propuso varias revisiones del partenariado mientras que los socios del Sur tenían un desvío de la atención —y ayuda financiera— hacia los Países de Europa Central y Oriental.

Las voces más críticas argumentan que los principales éxitos del Proceso de Barcelona han sido solamente económicos y que ni siquiera éstos han sido sostenibles debido a la presión demográfica. Si bien es cierto que la Comisión se felicita por la firma de Acuerdos de Asociación con la mayoría de los socios mediterráneos, el crecimiento económico en la región todavía ronda el 4% anual (superado por algunos países como Túnez y Siria pero no por Marruecos o Argelia) en el año 2007. El desempleo y las consiguientes migraciones tampoco dejan tanto espacio para el optimismo.

Tampoco las reformas políticas han alcanzado las expectativas creadas por el partenariado euromediterráneo. Los países de la ribera sur son reacios a cualquier tipo de injerencia por parte de la Unión Europea y prefieren llevar a cabo mejoras controladas que respeten las especificidades de su cultura o, lo que viene a ser lo mismo, que no alteren el equilibrio político de cada país.

Acuerdos de Asociación con los países del Mediterráneo

Países mediterráneos asociados	Entrada en vigor del Acuerdo de Asociación
Argelia	Septiembre 2005
Egipto	Junio 2004
Israel	Junio 2000
Jordania	Mayo 2002
Líbano	Abril 2006
Libia	-
Marruecos	Marzo 2000
Autoridad Palestina	Julio 1997 (interino)
Siria	-
Túnez	Marzo 1998

Fuente: Comisión Europea, mayo 2006.

Las estructuras creadas por los Acuerdos de Asociación han permitido una transición más eficaz hacia la Política Europea de Vecindad. La existencia de órganos encargados de supervisar los progresos y el cumplimiento de los acuerdos, el establecimiento de foros de negociación y diálogo de alto nivel, como los encuentros interministeriales o el apoyo a iniciativas de integración regional, sirven de base para una nueva política mediterránea que pretende ser más ambiciosa y a la vez más pragmática.

La reacción de la opinión pública europea ante los atentados de Madrid y Londres o las avalanchas migratorias no está siendo de confrontación sino de acercamiento. Frente a

la creciente inseguridad hay una conciencia de compromiso con la mejora de las condiciones económicas, sociales y políticas de los vecinos del Sur, mejora que debe pasar necesariamente por la democratización de la región.

Consciente de esta necesidad, la Comisión Europea propuso en su comunicación al Consejo y el Parlamento Europeo¹, con motivo del décimo aniversario de la Asociación Euromediterránea, la creación de una ayuda específica para la democracia con el fin de promover, apoyar y recompensar a aquellos socios que demuestran un compromiso claro con los valores comunes y las reformas políticas acordadas. Esta ayuda entró en vigor en 2007 dentro del Instrumento de Vecindad, e irá más allá del apoyo concreto movilizado bajo los Planes de Acción.

El mayor beneficiario de este tipo de ayuda, llamada “Governance facility”, está siendo Marruecos en sus dos primeros años de aplicación.

Modelo operativo y sectores de intervención

Hasta la entrada en vigor del Instrumento de Vecindad (European Neighbourhood Policy Instrument), que tuvo lugar en 2007, los hermanamientos con los socios del mediterráneo fueron financiados con cargo a los fondos MEDA II y vinculados a los Acuerdos de Asociación, siendo éstos el principal vínculo contractual entre los beneficiarios y la Comunidad. En cada país mediterráneo existe un Programa de Apoyo a la puesta en práctica del Acuerdo de Asociación, conocidos como P3A, que ha hecho posible la creación de Unidades de Gestión de Programa (UGP) encargadas de la planificación, ejecución y supervisión de los proyectos.

Es importante subrayar la importancia de la creación de UGP para el correcto funcionamiento de los hermanamientos. La complejidad administrativa de estos proyectos requiere un alto grado de descentralización y especialización que en el caso de PHARE fue logrado gracias a las CFCU (Unidades Centrales de Financiación y Contratación).

Las UGP están financiadas con fondos de los Acuerdos de Asociación y formadas por un equipo especializado de expertos locales coordinados por un director. Son unidades independientes que deben rendir cuentas directamente a la Comisión pero permanecen bajo la supervisión del correspondiente Ministerio de Tutela (Economía, Desarrollo, Planificación...).

Quizá una de las diferencias fundamentales con los hermanamientos PHARE es la elección de los temas y áreas sobre los que versan los proyectos. Al no existir un objetivo final de adhesión, la temática no se refiere al proceso paralelo de negociación de los distintos

1. http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/index.htm

capítulos del acervo, sino a aquellos aspectos acordados mutuamente por el país beneficiario y la Comisión. En este sentido, los socios mediterráneos hacen hincapié en que los proyectos deben responder a la demanda de sus ministerios. A medida que se vayan aprobando los diferentes Planes de Acción en el marco de la Política de Vecindad se irá ampliando el espectro de las intervenciones con el fin de responder a objetivos más sensibles y ambiciosos.

El lanzamiento de los primeros proyectos ha sido fruto de una fase previa de identificación y consulta cuyos resultados varían notablemente según cada país. En el caso de Túnez, por ejemplo, las fichas presentadas al inicio se ciñeron principalmente al ámbito del comercio y tenían como finalidad la mejora de la eficiencia de la economía tunecina para hacer frente a la futura zona de libre cambio. Sin embargo, con posterioridad, se amplió el abanico a una mayor variedad de temas, como por ejemplo la reforma de la Seguridad Social. Otros países como Marruecos han sido más innovadores, abriéndose a intervenciones en materia de seguridad marítima, formación de policía, blanqueo de capitales, protección del consumidor o desarrollo regional.

El estado actual de los hermanamientos en la región mediterránea permite ser moderadamente optimista en cuanto a su futuro. Si bien su aplicación no está siendo tan rápida como en los Países de Europa Central y Oriental (PECO), hay que señalar el interés suscitado en las administraciones mediterráneas, que ven en la iniciativa una oportunidad de impulsar su capacitación en cuestiones técnicas sin necesidad de intervenir en el ámbito político.

Proyectos de hermanamiento en los países mediterráneos

Países mediterráneos	Proyectos lanzados o en ejecución	Proyectos en preparación
Jordania	9	0
Túnez	18	1
Marruecos	13	31
Líbano	4	0
Egipto	13	16
Israel	2	2
Total	59	50

Fuente: Comisión Europea, diciembre 2008.

Sin embargo, la respuesta de las administraciones europeas está siendo más lenta de lo esperado, en parte debido a la fatiga post adhesión y en parte al nuevo enfoque geográfico. Países especialmente activos en Europa Central y Oriental encuentran el mediterráneo lejos de su zona de influencia. Las mayores expectativas están puestas en aquellos Estados miembros con vínculos históricos y de proximidad, que a su vez están teniendo dificultades para reorientar su cooperación administrativa hacia la región.

Aunque la Unión Europea haya pretendido agrupar a todos los países limítrofes bajo un mismo “círculo de amigos” y dotándoles de un mismo instrumento financiero la

perspectiva española viene marcada por su situación geográfica y sus vínculos históricos con el Mediterráneo. La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo considera los países del Norte de África y Oriente Medio como merecedores de una atención especial. Por su parte, el próximo Plan Director de Cooperación 2009-2012, en preparación, establece la siguiente clasificación:

Prioridades geográficas en el Mediterráneo de la Cooperación Española²

- Países de Asociación Amplia: (canalización de elevados volúmenes de AOD y uso de amplio espectro de instrumentos): Argelia, Marruecos, Mauritania, Territorios Palestinos y Población Saharaui.
- Países de Asociación Focalizada: (concentración en sectores clave y uso selectivo de instrumentos): Irak y Líbano.
- Países de Asociación para la consolidación de logros de desarrollo: (establecimiento de estrategias de asociación concretas): Siria, Túnez, Egipto y Jordania.

La FIIAPP está asumiendo un importante papel como divulgador de las nuevas posibilidades que ofrece la Unión Europea en materia de cooperación. En estrecha colaboración con el Punto Nacional de Contacto, en la Secretaría de Estado de Asuntos Europeos, se está realizando una amplia labor de difusión para promover la participación de las administraciones públicas en estas áreas geográficas.

Los resultados, hasta la fecha, son modestos en lo que se refiere a hermanamientos. Este tipo de proyectos requiere una dedicación de recursos humanos cada vez más costosa para la Administración española, afectada en cierta medida por la fatiga postadhesión y el esfuerzo realizado con los PECO. Además se puede decir que en cierta medida el programa ha sido víctima de su propio éxito, ya que si el objetivo de los hermanamientos era crear vínculos estrechos entre las administraciones hermanadas, el caso español es uno de los mejores ejemplos: un gran número de nuestras instituciones se encuentra en la actualidad concluyendo actuaciones en Rumanía o Bulgaria iniciadas hace varios años y articuladas a través de sucesivos hermanamientos.

Pero como en su día señaló el Tribunal de Cuentas Europeo en su informe sobre el Programa *Twinning*: “La consolidación institucional no se limita al hermanamiento. Con demasiada frecuencia se recurre a este instrumento para la consolidación institucional sin tener en cuenta otras posibilidades”. En este sentido, FIIAPP está realizando, a través de proyectos de asistencia técnica, una tarea intensiva de posicionamiento en sectores y países clave. Siguiendo el modelo que tan buenos resultados aportó con los PECO, se pretende crear sinergias entre la cooperación española y los hermanamientos, identificando previamente aquellas áreas de interés para el Plan Director y realizando proyectos con financiación bilateral.

2. Las prioridades que aparecen en el cuadro son las que se reflejan en la Propuesta de Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, que aún no está aprobado definitivamente.

Con el fin de llevar a cabo una adecuada coordinación con las prioridades de la cooperación española, la FIIAPP está obteniendo de las Oficinas Técnicas de Cooperación en los países preferentes y prioritarios un apoyo comparable al que recibió de las embajadas en los PECO. La experiencia en países como Polonia, Rumanía o Bulgaria demostró que la actividad genera más actividad, creando un fenómeno de retroalimentación muy positivo para la presencia de España en zonas y sectores estratégicos.

Pero sería demasiado ingenuo obviar el peso de Francia en el Mediterráneo, todavía más en cuestiones de reforma institucional, ya que muchas de las estructuras administrativas de los países del Magreb y Oriente Medio se remontan a los tiempos de la colonización. El modelo institucional francés sigue sirviendo como referencia para muchos altos cargos que se han formado en París y se trata de una función pública en la que el segundo idioma oficial sigue siendo el francés. Consciente de esta realidad, la FIIAPP ha realizado una labor de acercamiento a instituciones francesas de características y fines similares (France Coopération Internationale, CIVIPOL, ADETEF, ADECRI, ACOJURIS, etc.)³ con la intención de crear alianzas estratégicas que empiezan a dar resultado. El reciente lanzamiento de un proyecto de “Apoyo Institucional a la Libre Circulación de Personas” en Marruecos o la del importante proyecto de reforma penitenciaria en Argelia, en el que la FIIAPP ha resultado adjudicataria, dentro de un consorcio en que participan instituciones públicas y privadas francesas, son fruto de esta mecánica de colaboración que en un futuro próximo se podría extender al resto del Mediterráneo.

Por lo que se refiere a los proyectos concretos de hermanamiento en los que la FIIAPP ha resultado adjudicataria hasta el momento y está ejecutando, éstos son:

Túnez

Apoyo institucional a la Caja Nacional de la Seguridad Social con vistas a la extensión de la cobertura social a los sectores de la población no cubiertos.

El proyecto se está ejecutando en consorcio con Le Ministère de la Santé, de la Jeunesse et des Sports de Francia, La Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole de Francia y ADECRI (Gestión administrativa y financiera). El Ministerio de Trabajo e Inmigración, concretamente la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, está participando en calidad de socio junior.

Fortalecimiento de las capacidades institucionales de la Oficina Nacional de la Artesanía (ONA) para la promoción del sector de la artesanía.

El proyecto se está ejecutando conjuntamente con Le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi de Francia y ADETEF (Gestión Administrativa y Financiera).

3. Instituciones públicas francesas adscritas a algún ministerio. Gestionan proyectos de hermanamiento.

El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, concretamente FUNDESARTE, está participando en calidad de socio junior. La duración del proyecto es de 24 meses.

Marruecos

Apoyo al desarrollo en Marruecos de la Unidad de Informaciones Financieras y de un sistema integral anti-blanqueo de capitales.

Consiste en una asistencia técnica en el marco del Programa de Hermanamientos, destinada a propiciar la creación, fortalecimiento y capacitación de una célula interministerial de lucha contra el blanqueo de capitales.

El proyecto está liderado por la Dirección General del Tesoro y el Servicio Ejecutivo de Prevención del Blanqueo de Capitales (SEPBLAC) del Ministerio de Economía y Hacienda de España, en consorcio con el Service de Traitement du Renseignement et Action contre les Circuits Financiers Clandestins (TRACFIN), del Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi de Francia.

Fortalecimiento de las capacidades de la Wilaya del Oriental en materia de desarrollo económico integrado y sostenible de la región.

Se trata de una Asistencia Técnica Pública en el marco del Programa de Hermanamientos, destinado a fortalecer las capacidades de la Wilaya (región) del Oriental en materia de concepción, gestión interna y supervisión de sus políticas sectoriales y globales para un desarrollo integrado y sostenible de la región, en el marco de una visión suprarregional.

En consonancia con lo anterior, el proyecto está destinado a fortalecer la cooperación de la región con la Unión Europea (UE), el Magreb, el África Subsahariana y hacer que la Wilaya se convierta en protagonista reconocido de su propio desarrollo local y regional. El proyecto se está ejecutando en consorcio con la Dirección General de Planificación Económica y Fondos Europeos de la Consejería de Economía y Hacienda de la Xunta de Galicia.

Fortalecimiento de las capacidades de intervención de la Agencia del Oriental.

Se trata de una Asistencia Técnica Pública en el marco del Programa de Hermanamientos, destinada a fortalecer la Agencia del Oriental de Marruecos. El objetivo del proyecto se centra en desarrollar las capacidades de intervención de la Agencia de manera que participe activamente en el desarrollo integrado y sostenible de la región del Oriental, coordinando la acción de actores públicos, privados, profesionales y asociados.

El proyecto se está ejecutando en consorcio con la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional de la Junta de Andalucía.

Israel

Fortalecimiento de la Agencia de Protección de Datos en Israel.

Asistencia Técnica Pública en el marco del Programa de Hermanamientos, destinado a fortalecer las capacidades operacionales y la visibilidad de ILITA (Law, Information and Technology Authority) como Autoridad para la Protección de Datos en Israel. El proyecto tratará de reforzar la legislación en Israel y su implementación en cuestiones de privacidad aproximándose a los estándares establecidos en la Directiva europea 95/46/EC. Otro de los objetivos del proyecto es el aumento de la concienciación general para la Protección de Datos entre la Administración pública israelí, gestores de datos y público en general.

El proyecto será implantado y coordinado en su totalidad por la Agencia Española de Protección de Datos, contando con expertos de las principales Agencias de Protección de Datos europeas.

Líbano

Fortalecimiento Institucional de la Autoridad Supervisora de Seguros Libanesa.

El Ministerio de Economía y la FIIAPP ejecutaron en Líbano uno de los primeros proyectos de hermanamiento de la región mediterránea con el fin de fortalecer institucionalmente a la Autoridad Supervisora de Seguros.

Este proyecto hubo de ser interrumpido como consecuencia de la guerra en Líbano en el verano del 2006.

3. Los hermanamientos en Europa Oriental y el Cáucaso Meridional

Progresos de la cooperación con los nuevos Estados independientes

Del mismo modo que la adhesión de España sirvió para impulsar la política euromediterránea, la reciente incorporación de Polonia y otros países que comparten sus fronteras con antiguas repúblicas soviéticas ha supuesto el lanzamiento de una nueva política de acercamiento para garantizar la estabilidad de la región.

Si bien es cierto que la iniciativa TACIS se remonta a principios de los años noventa, el diseño de una política específica para cada uno de los países incluidos en este instrumento ha venido de la efectiva adhesión de los PECO. La Política de Vecindad (PEV) responde en gran medida a las particularidades de las antiguas repúblicas soviéticas, permitiendo avances más rápidos y eficaces con aquellos países que han demostrado interés en realizar reformas.

El ejemplo de Ucrania es revelador. El apoyo de la Unión Europea a la celebración de elecciones libres durante la llamada revolución naranja de diciembre de 2004 responde a un compromiso adquirido tiempo atrás. Desde 1991 la Unión Europea ha aportado más de mil millones de euros, convirtiéndose en el principal donante para el país, lo cual ha permitido una considerable intensificación del diálogo político.

El 14 de junio de 2004 se aprueba la propuesta de la comisión para incluir a los países del Cáucaso meridional (Armenia, Georgia y Azerbaiyán) en la Política de Vecindad. Junto con Ucrania y Moldavia, son los únicos países TACIS que cuentan con sus respectivos Informes País, pero a diferencia de éstos todavía no disponen de Planes de Acción (los de Ucrania y Moldavia fueron firmados el 21 de febrero de 2005). Al igual que ocurre con los países mediterráneos, la existencia de Acuerdos de Partenariado y Asociación ha facilitado su transición hacia la PEV y permite la existencia de un vínculo contractual hasta la firma de los Planes de Acción.

Modelo operativo y sectores de intervención

El modelo operativo también es muy similar al de los países mediterráneos aunque la temática de los hermanamientos varía ligeramente, ya que la importancia para la Unión Europea de una buena gestión de los recursos energéticos y la necesidad de una lucha coordinada contra el crimen organizado, determinan las prioridades en la región.

Proyectos de Hermanamiento en países TACIS

Países TACIS	Proyectos lanzados o en ejecución	Proyectos en preparación
Azerbaiyán	3	9
Moldavia	1	7
Ucrania	10	20

Fuente: Comisión Europea, mayo 2007.

En lo que se refiere al funcionamiento de los proyectos, la aprobación del nuevo Manual Común de Hermanamientos viene a remplazar en estos cinco países al programa “Key Institutions”, que sigue en vigor para el resto de países TACIS. La misma unidad de Euro-peaid que se ocupa de los países mediterráneos asume la coordinación de los países europeos y del Cáucaso Meridional incluidos en la Política de Vecindad, siendo el esquema de participación de los Estados miembros idéntico al que rige para PHARE, CARDS y MEDA.

Sin embargo, la responsabilidad sobre ejecución de los hermanamientos en el marco de las “Key Insititutions” recae en las delegaciones de la Comisión en el resto de los nuevos Estados independientes. El motivo de esta separación tiene que ver con el grado de compromiso con las reformas existentes en unos y otros países. A partir de 2007 la diferencia será todavía mayor, ya que aquellos que hayan entrado en la Política de Vecindad se beneficiarán del Instrumento de Vecindad mientras que los otros deberán acogerse a otras modalidades más limitadas de ayuda exterior.

Los tres proyectos que FIIAPP está ejecutando en el marco de TACIS no forman parte de la Política de Vecindad ya que afectan a Rusia y Kazajstán y siguen rigiéndose por los procedimientos del programa “Key Institutions”. Aunque los temas que abordan son muy interesantes (derechos de las minorías, fortalecimiento del defensor del pueblo y política de consumo) estos países no han acogido el programa con excesivo interés y la propia Comisión Europea es bastante escéptica en cuanto a los resultados.

Se puede decir que los hermanamientos están llamados a ser un instrumento muy útil para la ejecución de la Política Europea de Vecindad, pero para su correcto funcionamiento habrá que esperar a que ésta vaya concretándose en Planes de Acción con objetivos precisos y vaya generando los incentivos políticos necesarios para la apertura y reforma de las administraciones beneficiarias.

4. Un nuevo enfoque para la cooperación UE-AL

En la región de América Latina y el Caribe, la Unión Europea es el principal donante, el mayor inversor y el primer socio comercial para muchos de sus países. La importancia estratégica que se ha dado a la región, fundamentalmente tras la entrada de España y Portugal a la UE, ha venido marcada, desde que se inició este proceso hace diez años, por la celebración regular de cumbres que han ido definiendo las prioridades en las relaciones birregionales. Desde que se celebró la primera cumbre en Río (1999), pasando por Madrid (2002), Guadalajara (2004), Viena (2006), hasta llegar a la última, celebrada en Lima los días 16 y 17 de mayo de 2008, se ha ido consolidando un proceso de acercamiento al área geográfica que quizás comparta el mayor nivel de afinidades en los modelos políticos, sociales económicos y culturales europeos.

La cooperación de la UE con la región se regula a través del Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (ICD) y se basa en el Documento de Programación Regional para el periodo 2007-2013. El ICD, establecido por el Reglamento (CE) nº 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006, sustituye al conjunto de instrumentos que, hasta entonces, determinaban los programas de cooperación con América Latina. Dentro del ICD se establecen programas geográficos y temáticos, que persiguen finalidades genéricas (lucha contra la pobreza, desarrollo económico y social, inserción en el mundo), en línea con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Consenso Europeo sobre Desarrollo”.

En el caso de América Latina, el Documento de Programación Regional 2007-2013 (E/207/1417) y el programa orientativo que lo acompaña definen, como prioridades centrales, la promoción de la cohesión social y el fomento de la integración regional, además de la formación de recursos humanos¹.

1. Durante la Cumbre de Lima se ha añadido una nueva prioridad en las relaciones UE-ALC, vinculada con la protección del medio ambiente (incluyendo el problema del cambio climático y las políticas energéticas).

La cohesión social

En las relaciones eurolatinoamericanas, la promoción de la cohesión social es entendida como una condición esencial para la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, problemas acuciantes en esta región. La búsqueda de la cohesión económica, social y territorial es, además, una de las señas de identidad del proceso de construcción de la UE en los últimos decenios, por lo cual no es de extrañar que este tema se constituya en un rasgo central de su proyección exterior.

El tema se ha incorporado en la agenda a partir del año 2003, cuando se decidió en una reunión ministerial con el Grupo de Río introducir un debate sobre cohesión social en la Cumbre que sería celebrada el año siguiente. Efectivamente, la Declaración de Guadalajara aborda el tema de manera integral y concreta, de lo cual derivó un mandato concreto para orientar la cooperación entre la UE y AL.

En diciembre de 2005, la Comisión propuso al Consejo y al Parlamento una nueva “Estrategia para una Asociación reforzada” entre ambas regiones², fijándose como meta una intensificación del diálogo político para incentivar los intercambios económicos y fomentar la integración regional, siempre con el fin último de reducir las desigualdades entre la población. Para ello se quiere crear una red de Acuerdos de Asociación y de Libre Comercio (similares a los ya firmados con México y Chile) abierta a todos los países latinoamericanos; apoyar un marco estable que sirva para atraer más inversiones europeas; seguir fomentando la lucha contra la corrupción y la droga; impulsar la consolidación de un espacio común de enseñanza superior y entablar un diálogo permanente sobre el medio ambiente y la cohesión social. En este documento, se estableció que la cohesión social se convertiría en un tema prioritario de la política de cooperación al desarrollo de la UE con la región, integrándolo “en todas las acciones que emprenda en asociación con América Latina, de forma continua, coherente y concreta”.

Desde ese mismo año, la Comisión Europea impulsa un grupo de trabajo sobre cohesión social que incluye también al Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional, el cual se reúne regularmente para compartir información y avanzar en la coordinación de acciones conjuntas.

Afortunadamente esta apuesta tan decidida por la cohesión social no se ha limitado a buenas palabras. En la cumbre de Guadalajara la Comisión presentó un programa de cooperación birregional por un importe de 36 millones de euros para crear un marco de diálogo e intercambio de experiencias en la elaboración y puesta en práctica de políticas públicas para la reducción de la desigualdad. El programa en cuestión se llama EUROsociAL y su coordinación, así como el liderazgo del pilar de Justicia, han sido adjudicados a la FILAPP.

2. Comunicación de la Comisión de 8 de diciembre de 2005, [COM(2005) 636 final].

EUROsociAL es un programa de cooperación técnica que intenta contribuir a la promoción de la cohesión social en América Latina a través del fortalecimiento de políticas públicas y de la capacidad institucional para gestionarlas. Su método principal de trabajo es el intercambio de experiencias, conocimientos y buenas prácticas entre administraciones públicas europeas y latinoamericanas en cinco sectores prioritarios: justicia, educación, salud, fiscalidad y empleo. Las labores en los cuatro primeros son coordinadas y ejecutadas por consorcios de organizaciones públicas europeas y latinoamericanas especializadas en estos campos, mientras que el sector empleo ha sido confiado a la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

EUROsociAL parte del convencimiento de que es posible contribuir a mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas como mecanismos generadores de cohesión social a través de la sensibilización de los líderes políticos y los intercambios de experiencias entre funcionarios públicos europeos y latinoamericanos con capacidad de toma de decisiones. La finalidad principal de los intercambios de experiencias es la introducción de orientaciones, métodos o procedimientos innovadores de gestión que ya han sido utilizados en otros países.

Desde que se inició el programa EUROsociAL se han realizado unas 250 actividades de intercambio de experiencias, que han movilizado a más de 1.200 instituciones públicas y 6.000 personas de ambas regiones. El programa ha acompañado algunos procesos de reforma de políticas y de fortalecimiento institucional muy significativos en la región. Además, se han celebrado ya tres reuniones anuales de las cinco redes sectoriales que lo componen, arriba mencionadas. En la última, celebrada del 21 al 25 de junio de 2008 en México, se han dado a conocer los avances en la identificación de buenas prácticas de gobierno que favorecen la cohesión social³ alrededor de tres cuestiones centrales en la realidad latinoamericana:

- Informalidad y protección social.
- Financiación de las políticas sociales.
- Protección de mujeres y menores en riesgo de exclusión social.

EUROsociAL culminará sus actividades en el mes de marzo de 2010. La Comisión Europea se encuentra ya diseñando la segunda fase de esta iniciativa regional, que deberá servir para consolidar las redes establecidas y los resultados ya alcanzados, así como avanzar en el tratamiento de los nuevos desafíos que enfrenta la región en torno a la desigualdad, el papel del Estado y la participación de la ciudadanía para definir los elementos de un proyecto común, respetuoso de la diversidad.

Por otro lado, la tercera fase del programa URBAL, iniciada oficialmente a finales de 2008, tiene también como objetivo la promoción de la cohesión social y territorial, a través de la cooperación entre gobiernos locales europeos y de países de América Latina. Esta iniciativa será coordinada por un consorcio liderado por la Diputación de Barcelona, en el cual también participa la FILAPP.

3. La FILAPP, a través de la Oficina de Coordinación del Programa EUROsociAL, ha publicado en el año 2008 un libro que reúne algunos de estos resultados, denominado Políticas e Instituciones Incluyentes. Reformas hacia la Cohesión Social en América Latina (disponible en <http://www.programaeurosocial.eu>).

La integración regional

El otro gran objetivo de la cooperación europea con América Latina sigue siendo el apoyo a la integración regional, un reto que la UE sitúa entre los primeros puntos de la agenda en todas las cumbres celebradas hasta la fecha. La experiencia europea, aunque probablemente irreplicable en otras partes del mundo, permite extraer numerosas lecciones sobre las maneras de promover la integración, así como sobre los obstáculos que es preciso enfrentar y superar. Es evidente que la situación de los procesos de integración regional y subregional de América Latina es muy diferente, pero algunas de las enseñanzas de la experiencia europea pueden resultar de utilidad para el replanteo de su alcance y su funcionamiento.

La mayoría de los programas horizontales que la Comisión ha lanzado en los últimos años (AL-INVEST, ALFA, URBAL, ALBAN, @LIS), además de perseguir objetivos específicos, pretenden potenciar la integración regional a través de la creación de redes de actores europeos y latinoamericanos. Las instituciones de los diversos Estados miembros de la Unión Europea tienen una importante tradición de cooperación e intercambio de experiencias que puede resultar de gran utilidad para sus homólogos en América Latina.

La Comisión Europea mantiene una serie de programas horizontales y descentralizados entre cuyos objetivos se cuenta la promoción de la integración regional en América Latina:

- AL-INVEST está enfocado a las pequeñas y medianas empresas y pretende fomentar su internacionalización.
- ALFA promueve la cooperación universitaria entre Europa y América Latina.
- ALBAN, también en el ámbito académico, proporciona becas a estudiantes y profesionales latinoamericanos en Europa.
- URBAL impulsa la creación de vínculos directos y duraderos entre administraciones locales de ambas regiones.
- @LIS pretende salvar la brecha digital apoyando iniciativas para la difusión de las nuevas tecnologías en América Latina.

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

A estos programas regionales hay que añadir otros que han comenzado recientemente o que están siendo diseñados, en el ámbito de las energías renovables (Eurosolar), el cambio climático (Euroclima), o las políticas sobre drogas.

Por último, las propias instituciones europeas (Comisión, Parlamento, Tribunal de Cuentas...) o las mismas representaciones permanentes de los Estados miembros ante la UE, han ido adquiriendo con el tiempo un saber hacer en cuestiones técnicas que podrían transferir a instituciones similares en la región latinoamericana. Pero por el

momento el desarrollo institucional de este tipo de organismos no ha permitido la implantación de proyectos demasiado innovadores. En el caso de MERCOSUR, por ejemplo, la mayor parte de los fondos aportados por la UE están destinados a la integración económica regional y las partidas destinadas al fortalecimiento institucional están destinadas directamente a financiar el mantenimiento de las instituciones comunes como la Comisión Parlamentaria Conjunta.

La posible utilización del hermanamiento en América Latina

Una vez examinadas las prioridades de la cooperación europea con América Latina queda por estudiar cuáles son los instrumentos más adecuados para alcanzarlas. La cohesión social requiere una correcta formulación de políticas públicas; la integración regional exige un compromiso político que haga posible la definición de competencias compartidas. Pero la cuestión que surge inmediatamente después es: ¿Quién se ocupará de ejecutar las políticas públicas y de implementar las competencias comunes?

La Comisión no es ajena a este problema. En cualquier caso anticipa los ámbitos en los cuales la capacitación de las instituciones públicas resulta necesaria para el correcto funcionamiento del Estado. En su estrategia preparatoria de la Cumbre de Viena afirma que: “La Comisión se propone seguir apoyando la modernización del Estado en América Latina, sobre todo en los siguientes ámbitos: representación de todos los ciudadanos en la vida política, cooperación con la sociedad civil, promoción del diálogo entre agentes sociales, acceso a la justicia, fortalecimiento del poder judicial, aumento de la capacidad de las fuerzas de seguridad, adhesión de dichas fuerzas al Estado de derecho, descentralización y buena gobernanza y lucha contra la corrupción y la impunidad”⁴.

Es evidente que el buen diseño de políticas públicas no basta para que éstas puedan ejecutarse y alcanzar su objetivo final de mejora de las condiciones económicas, políticas y sociales de los ciudadanos. Para ello es fundamental que un cuerpo de administradores bien preparado las ponga en práctica en el nivel adecuado, ya sea regional, nacional o local. En este sentido, sería posible considerar la posibilidad de introducir una estrategia basada en la experiencia del Programa de Hermanamientos.

“Los proyectos de hermanamiento pueden en verdad constituir una herramienta útil para que los países de América Latina logren mejorar la calidad de sus instituciones. A pesar de la historia reciente de fracasos e involuciones, es posible generar un nuevo impulso a las reformas y utilizar a los proyectos de hermanamiento como instrumentos claves en la transferencia de tecnología institucional.

4. Comunicación de la Comisión de 8 de diciembre de 2005, [COM(2005) 636 final].

Es cierto que predomina actualmente en la región una corriente de opinión muy crítica y no del todo equilibrada respecto de las reformas implementadas en la década de 1990. Pero no se trata de visiones ‘anti sistémicas’, sino que en todo caso enfatizan lo que no fue sujeto de preocupación en ese periodo: la calidad institucional, la cuestión de la igualdad social y la redistribución del ingreso, el problema del desempleo estructural y la marginalidad, la corrupción, etc. Es decir, lo que se reclama es más y mejor Estado de derecho, más y mejor institucionalidad, más capacidad para brindar bienes públicos a la sociedad.

Desde esta perspectiva, es evidente que puede tener muy buena recepción un esfuerzo coordinado y multilateral por transferir tecnología institucional desde los países que le tienen a los que las demandan, utilizando los proyectos de hermanamiento como uno de los instrumentos a disposición. En la medida en que los objetivos buscados sean en efecto mejorar las posibilidades de satisfacer las demandas de la sociedad, y no solamente priorizar metas de carácter monetario o fiscal.”

Fuente: “La Construcción de las Instituciones Públicas: Proyectos de Hermanamiento - Europa y América Latina” - BID.

El éxito de los hermanamientos en Europa Central y Oriental ha abierto un proceso de reflexión sobre la posible implantación del instrumento a otras áreas geográficas. Además de su aplicación en la Política Europea de Vecindad, la Comisión ha insinuado en varios documentos la utilidad que estos proyectos tendrían para promover ciertas reformas en América Latina. El debate sigue abierto aunque la programación 2007-2013 no llega a hacer una apuesta firme por esta posibilidad.

Uno de los principales argumentos para descartar su aplicación es que no existe el incentivo de una futura adhesión que en su día sirvió como motor del programa en los Países de Europa Central y Oriental (PECO). Lo cierto es que ese mismo incentivo tampoco existe en la Política de Vecindad (PEV) y no por ello los proyectos están dejando de funcionar, si bien la elección de los temas y sectores de intervención queda en manos de los beneficiarios y, por tanto, las reformas no pueden ser tan intensas como han sido en los PECO. Del mismo modo que en la Política Europea de Vecindad se ha recurrido a los Planes de Acción y los Acuerdos de Asociación existentes, en América Latina se podrían generar incentivos sólidos a través de un esfuerzo conjunto de los organismos multilaterales con mayor presencia en la región como el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial.

Otro de los motivos que preocupa a los encargados de la programación en América Latina es el coste de los proyectos en un área geográfica que no dispone de tantos fondos de cooperación. Pero precisamente uno de los factores del éxito del hermanamiento es el bajo coste de las intervenciones en comparación con la asistencia técnica convencional de la Comisión Europea. El contexto político es diferente al de los PECO; tampoco hay razones de urgencia que lleven al lanzamiento masivo de proyectos (las cifras de *Hermanamientos* para la ampliación son abrumadoras porque, en general, toda la asistencia preadhesión ha sido muy elevada). Además, una de las principales conclusiones de todos los organismos destinados a la cooperación es que la cantidad no

importa tanto como la calidad. De nuevo, una estrategia conjunta de la UE con el BID o el Banco Mundial podría servir para salvar este obstáculo.

En todos los procesos de reforma institucional se produce una redistribución de intereses y en consecuencia un fenómeno de resistencia al cambio por parte de algunos actores. Este mismo temor acompañó los primeros pasos del Programa de Hermanamientos en Europa Central y Oriental, donde la cultura política y administrativa era considerablemente distinta. Sin embargo, la reacción de los funcionarios de los entonces países candidatos fue mucho más abierta de lo esperado, ya que en un mercado laboral cada vez más exigente cualquier esfuerzo que suponga una mayor capacitación profesional resulta bienvenido. A esto hay que sumar que los funcionarios son mucho más receptivos con las enseñanzas que provienen de sus homólogos que con las propuestas, a menudo voluntaristas y poco realistas, de los consultores clásicos en la asistencia técnica convencional. Lo mismo sucede en el nivel institucional: las administraciones hermanadas suelen crear vínculos estrechos entre sí, construyendo de este modo un compromiso que sirve de base para la búsqueda de soluciones ajustadas a las circunstancias particulares del destinatario.

Si algo ha quedado claro hasta la fecha es que, para su éxito, las reformas promovidas por los hermanamientos deben vincularse a estrategias nacionales claras, auténticas políticas de Estado que se hayan construido sobre un consenso firme. En esta línea, EUROsociAL está contribuyendo en la definición de esas políticas públicas, lo cual podrá servir como preparación de intervenciones más ambiciosas en materias tan necesarias como la justicia, la fiscalidad, la educación, el empleo y la sanidad. Tras la definición de estas políticas será necesario un esfuerzo conjunto de capacitación institucional que pueda ponerlas en práctica. Precisamente la gran novedad de EUROsociAL es que, a diferencia del resto de programas horizontales, dirige por primera vez sus acciones a las administraciones. La creación y consolidación de redes temáticas permitirá entablar un diálogo permanente entre los poderes públicos a uno y otro lado del Atlántico.

III. El Programa de Hermanamientos en España

Las instituciones involucradas

En la participación de España en el Programa de Hermanamientos intervienen varias instituciones: la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), la Secretaría de Estado para la Unión Europea (SEUE) —ambas del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación—, la institución pública española que en cada caso se hermana y la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).

Al inicio del programa, cuando la Comisión Europea se dirigió al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España para informar del lanzamiento de los hermanamientos y solicitar la participación de instituciones españolas, se analizaron cuidadosamente qué departamentos u organizaciones eran los competentes para gestionarlo. El programa tiene una naturaleza doble:

- De una parte se trata de una actividad estrechamente relacionada con los programas de cooperación internacional para la reforma y modernización de las instituciones públicas, campo en el que la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) tiene gran experiencia.
- De otra parte los hermanamientos se enmarcan dentro del proceso de ampliación de la Unión Europea, del equilibrio entre países que resultará de este proceso, temas que son competencia de la SEUE.

Además, se planteó también un problema en cuanto a la gestión de los fondos del Programa de Hermanamientos que serían transferidos a España una vez que se comenzaran a ganar los diferentes proyectos. Era necesario contar con una organización que pudiera recibir los fondos, gestionarlos de forma ágil y realizar las contrataciones y pagos necesarios.

Finalmente se adoptan las siguientes decisiones:

- La figura del Punto Nacional de Contacto (PNC) se sitúa en la SEUE. Sus funciones son las siguientes:
 1. La toma de decisiones sobre la estrategia. El establecimiento de prioridades políticas.
 2. Las relaciones con los PNC de otros Estados.
 3. La distribución de las fichas de proyecto entre los diferentes ministerios e instituciones de las administraciones españolas.
 4. La captación de consejeros residentes.
 5. La participación en la defensa de las propuestas españolas.
- La SECI realiza un papel fundamental:
 1. Supervisa el desarrollo y los resultados del programa.
 2. A través de la AECID, coordina los proyectos de hermanamiento con los proyectos de cooperación bilateral en el área.
 3. Además en los años 1999 y 2000 la AECID otorga a la FIIAPP cinco subvenciones por valor total de 1.877.179 euros, que junto a las aportaciones de las instituciones hermanadas y la FIIAPP, permitieron la puesta en marcha del programa que actualmente se autofinancia.
- La FIIAPP, a través del departamento de Asistencia Técnica Pública y de las unidades geográficas correspondientes, es la gestora de los fondos tanto de la AECID como de la Comisión Europea. Sus funciones se detallan más adelante. La decisión de asignar la gestión del programa a la FIIAPP se tomó ante la imposibilidad de ingresar los fondos comunitarios por parte de las instituciones públicas españolas. Además de disponer de una estructura de gestión centralizada, favorece un ahorro de costes y un mayor éxito en la consecución de proyectos.

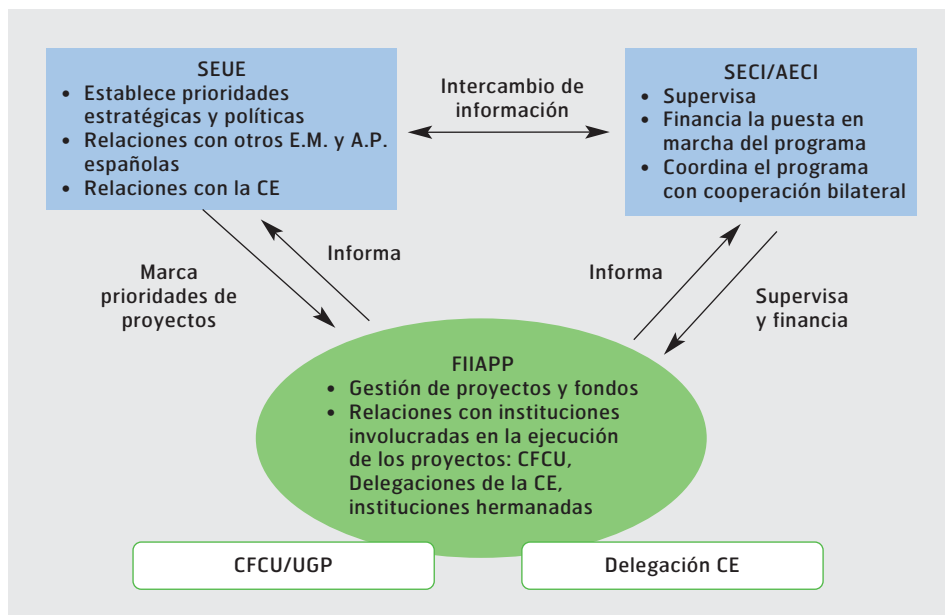
Todas estas decisiones quedan reflejadas en el Acuerdo marco suscrito entre España y la Comisión Europea, documento oficial que regula la aplicación del programa en España. El Acuerdo marco fue suscrito por España y la Comisión en el mes de junio de 1999 siendo los firmantes del mismo por el Gobierno español, el Secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (hoy Secretaría de Estado de Cooperación Internacional) y por la Comisión Europea, el Director de la Dirección General 1 A (hoy Dirección General de Ampliación).

Las instituciones implicadas trabajan coordinadamente y con funciones diferentes. El Programa de Hermanamientos es uno de los casos en que diferentes instancias de la Administración se coordinan de forma activa para la consecución de un mismo objetivo: una presencia española importante y de calidad en el programa.

Independientemente de la convocatoria formal de estas reuniones, el trabajo diario que desempeña la FIIAPP implica un contacto continuo con la SEUE, especialmente con el

Punto Nacional de Contacto, y con la SECI, especialmente con la Dirección General correspondiente de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Modelo de gestión del programa en España



El procedimiento operativo

El establecimiento de un procedimiento completo para la gestión del programa adaptado al modelo español de administración fue el primer paso para materializar la participación en el programa.

Si bien existía un procedimiento y un marco normativo proporcionado por la Comisión Europea, lo cierto es que éste se había construido pensando en un modelo de administración del tipo anglosajón donde existen numerosas instituciones públicas que operan con cierta flexibilidad a la hora de contratar o gestionar sus presupuestos. Por ello, hubieron de ajustarse y aclararse algunos detalles de gran importancia, principalmente:

- La situación administrativa de los consejeros residentes y de los expertos que participan en los proyectos. Esto implicó coordinación y numerosas reuniones de trabajo entre la FIIAPP y distintos ministerios, principalmente el de Administraciones Públicas, concretamente con la Dirección General de Función Pública. El resultado fue la decisión de que los consejeros se contrataran por la FIIAPP y pasaran a la situación administrativa de servicios especiales. Los expertos de corta y media duración realizarían sus actividades mediante una comisión de servicios.

- La recepción y gestión de los fondos. Se establece un procedimiento por el cual los fondos correspondientes a los proyectos de hermanamientos se transfieren al Tesoro y a su vez, el Tesoro los transfiere a la FIIAPP para su ejecución.
- La elaboración, adaptación, traducción y difusión de la documentación necesaria para la puesta en marcha del programa. Durante los primeros meses se hace un importante esfuerzo por parte de la FIIAPP para articular el programa y divulgarlo entre la Administración y funcionarios españoles. Para ello se procede a la traducción del Manual de Hermanamientos y del Acuerdo Marco, la elaboración del Manual del consejero residente, así como de documentos de procedimientos para la participación de los expertos y la realización de las visitas de estudios, el papel de las administraciones españolas, del líder del proyecto etc. Estos documentos son distribuidos en todos los ministerios españoles, en las comunidades autónomas y en las instituciones públicas interesadas.

El papel de la FIIAPP

La Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas es una fundación pública cuyo patronato lo integran representantes de cinco ministerios españoles: Presidencia, Asuntos Exteriores y Cooperación, Administraciones Públicas, Justicia y Economía y Hacienda.

El Acuerdo Marco establece que la FIIAPP es la institución gestora para la ejecución del Programa de Hermanamientos en España. Al nombrar a la FIIAPP como institución gestora del Programa, el Ministerio de Asuntos Exteriores español optó por un modelo centralizado de gestión.

La alternativa al modelo centralizado era un modelo descentralizado en el que cada ministerio, consejería o institución hermanada gestionara tanto técnica como financiera y administrativamente sus proyectos. En el caso español, no era una alternativa realista por la falta de departamentos especializados en las instituciones y por la imposibilidad de realizar pagos de una forma flexible y ágil a los funcionarios que participan como expertos en los proyectos.

En numerosas reuniones mantenidas en Bruselas, se ha señalado reiteradas veces por parte de representantes de la Comisión Europea al modelo español y en concreto al papel gestor de la FIIAPP, como ejemplo a seguir para los demás Estados miembros.

Varios Estados miembros han solicitado información sobre el funcionamiento de la FIIAPP con el objetivo de crear instituciones similares en sus países (Francia, Italia, Irlanda, Bélgica, Hungría, Polonia, Letonia, Bulgaria y Rumanía). Además, la Comisión ha pedido la opinión de la FIIAPP sobre distintos temas técnicos de gestión de los proyectos con motivo de los ajustes de procedimiento que se han realizado a lo largo de la vida del Programa de Hermanamientos.

La FIIAPP como gestora del programa ha demostrado ser un instrumento válido y con prestigio ante los distintos actores que intervienen en un hermanamiento: concretamente ante la Comisión y las CFCU así como ante las instituciones públicas prestatarias de servicios.

La FIIAPP tiene encomendadas las siguientes funciones:

1. Información general sobre el Programa de Hermanamientos y sobre aspectos concretos de los proyectos.
2. Apoyo al Punto Nacional de Contacto en la identificación de candidatos para consejeros residentes, distribución de los términos de referencia, envío de propuestas y recepción de toda la información y actualizaciones relativos al programa.
3. Preparación de propuestas junto con las instituciones que se presentan al proyecto.
4. Negociación y elaboración de los convenios y contratos de hermanamiento.
5. Gestión financiera, administrativa y contable de todos los proyectos (incluyendo la contratación de los consejeros), pago a expertos de corto plazo, compras y contrataciones necesarias en cada uno de los proyectos.
6. Elaboración de los expedientes de rendición de cuentas a la Comisión y las unidades de contratación en los países beneficiarios.
7. Supervisión trimestral de la evolución de cada uno de los proyectos.

Además de las excelentes y fluidas relaciones mantenidas con la Comisión Europea tanto en Bruselas como en las distintas delegaciones de los países beneficiarios, la FIIAPP ha creado también una red importante de comunicación y colaboración con las CFCU en Europa Oriental y las UGP de la región mediterránea. Se ha ido consolidando también una estrecha colaboración con las administraciones públicas españolas.

La FIIAPP ha organizado una serie de reuniones en Madrid a las que han asistido tanto los/las directores/as de las CFCU, las delegaciones de la Comisión o el equipo de coordinación de Bruselas, como los responsables de relaciones internacionales de los diferentes ministerios con el objeto de afianzar lazos y agilizar procedimientos. Asimismo, se han organizado reuniones en los países candidatos para la formación de futuros asistentes.

La FIIAPP asiste, además, todos los años en Bruselas a la reunión de Puntos Nacionales de Contacto que organizan conjuntamente la Dirección General Ampliación y EuropeAid, a la que asisten los representantes del Programa de Hermanamientos, tanto de los países beneficiarios, como de todos los Estados miembros.

2. La estrategia de participación de España

Estrategia institucional

La estrategia que se aplicó para la participación española en el Programa de Hermanamientos se puso en práctica en dos fases.

La primera fase se centró en la promoción del programa, primero a nivel de la Administración General del Estado, y después invitando a comunidades autónomas, empresas públicas y organismos autónomos con el objetivo de impulsar la participación en el programa y el reclutamiento de consejeros residentes.

La segunda fase destaca por el esfuerzo realizado para cuidar la calidad, tanto en las propuestas presentadas, como de los proyectos adjudicados a España. Durante esta fase, la participación de las instituciones españolas ya está afianzada y se pone especial atención en asegurar una ejecución exitosa de los proyectos y la creación de relaciones interinstitucionales (entre las instituciones españolas y las de los países candidatos) sólidas y duraderas.

Primera fase: asegurar la participación de las instituciones españolas en el Programa de Hermanamientos.

La estrategia para asegurar la participación de las administraciones y organismos públicos fue liderada por la SEUE con el apoyo de la FIIAPP. Para ello se trabajó en cuatro frentes:

1. Desde un primer momento se aseguró una participación activa de las embajadas de España en los países candidatos. Se partió del análisis de que la presencia española en materia de cooperación en estos países era puntual. Por ello, la labor de las embajadas era fundamental, tanto para dar a conocer a las administraciones españolas, como para recabar información sobre los sectores en los que la asistencia española sería más compatible con el modelo existente y por tanto mejor recibida.

Al mismo tiempo, la existencia de los hermanamientos con España dio a nuestras embajadas una presencia y un instrumento de política exterior muy importante.

2. Para operativizar la participación de la Administración General del Estado en el programa se mantuvieron reuniones con la práctica totalidad de los ministerios españoles.

El primer paso para articular una comunicación directa y fluida con los ministerios fue la designación de un coordinador preadhesión en cada ministerio que estaría encargado de dos tareas: coordinar la participación de su ministerio para tratar de optimizar la participación española en los programas preadhesión financiados por la Comisión Europea (en particular el de hermanamientos) y participar en colaboración con la SEUE en la formulación de la estrategia preadhesión, identificando los objetivos de cada ministerio para incrementar la presencia española en los PECO (Países de Europa Central y Oriental).

Las primeras reuniones mantenidas fueron para informar sobre el funcionamiento del programa. Las siguientes fueron para tratar de la participación de los ministerios en proyectos concretos de hermanamiento.

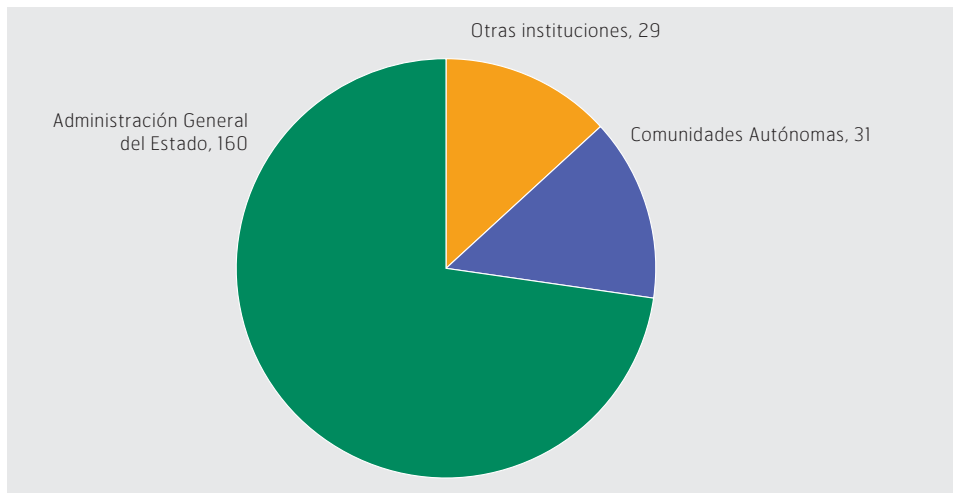
3. Durante el año 2000 se realizó un importante esfuerzo para abrir el Programa de Hermanamientos a la participación de las comunidades autónomas. A lo largo de ese año una delegación compuesta por un representante de la SEUE y otro de la FIIAPP visitó 12 comunidades. Además se mantuvieron numerosas reuniones en Madrid para tratar de los proyectos concretos de cada uno de los PECO. La apertura a la Administración descentralizada fue un paso muy importante para el desarrollo del programa en España. Por una parte, algunos países y algunos proyectos demandan, casi naturalmente, unos modelos de administración más pequeños por el tamaño de la propia Administración de los beneficiarios. Por otra parte, algunos temas objeto de los proyectos tratan sobre competencias transferidas por la Administración General a las comunidades autónomas con lo que la experiencia en la gestión práctica de los mismos se encuentra en éstas. La participación de las comunidades autónomas en el programa supuso un aumento importante de las propuestas presentadas a partir de este periodo. Su participación supuso también la posibilidad para las comunidades de crear relaciones sólidas con regiones de los PECO, tal y como veremos más adelante.
4. La participación en el programa de los organismos autónomos o empresas públicas españoles fue progresiva. El Acuerdo Marco contempla en uno de sus capítulos la participación de los que denomina *mandated bodies* u organismos mandatados, una figura que existe en la Administración anglosajona pero que no tiene un equivalente exacto en la española¹. Por ello, en un primer

1. El equipo de coordinación de Bruselas es el encargado de mantener al día un listado de las insituciones que cumplen los requisitos y pueden por tanto hermanarse. La última actualización de esta lista se produjo en octubre de 2008.

momento la lista española de estos organismos incluida en el Acuerdo Marco fue muy corta (apenas ocho instituciones). Poco a poco se ha ido ampliando principalmente con empresas públicas y con organismos autónomos del Estado o de las comunidades autónomas. Estas instituciones participan en proyectos muy específicos, proyectos cuyo contenido complementa las competencias de la Administración española.

La labor de difusión emprendida por la Secretaría de Estado de Asuntos Europeos y la FIIAPP con el fin de dar a conocer el programa en las administraciones regionales comenzó a dar sus frutos en la séptima ronda. Desde la extensión del Programa de Hermanamientos a la Política de Vecindad las comunidades autónomas se han convertido en actores clave, ya que muchos de los temas sobre los que versan los proyectos en la región mediterránea caen dentro de su ámbito de competencia. En el siguiente gráfico se puede comparar su participación con la de otras instituciones y la Administración General del Estado:

Participación de las comunidades autónomas en los proyectos de hermanamiento



Fuente: FIIAPP. Desde el comienzo del programa hasta diciembre de 2008.

Segunda fase: incremento de las relaciones bilaterales y control de la calidad de los proyectos como medio para afianzar la presencia española en el Programa de Hermanamientos.

Esta segunda fase de la estrategia se pone en práctica en tres frentes.

La multiplicación de contactos bilaterales

Una vez puesto en marcha el procedimiento y asegurada la participación de las instituciones públicas españolas, se inicia una fase de trabajo en la que se hace un verdadero esfuerzo por multiplicar los contactos bilaterales con las administraciones de los

PECO. Con este objetivo se inician y promueven las siguientes actividades, financiadas por los fondos de la AECID que gestiona la FIIAPP.

En primer lugar, comienzan una serie de visitas posteriores a la distribución de las fichas de proyectos de cada país beneficiario y previas a la presentación de las propuestas y adjudicación de los proyectos. Estas visitas de contacto adoptan dos formatos: el desplazamiento al país beneficiario de una misión compuesta por el Punto Nacional de Contacto y representantes de diversas administraciones españolas (los futuros líderes de proyecto si España resultara adjudicataria en el concurso), o bien una invitación a España a altos cargos del país beneficiario para que conozcan directamente la experiencia española en un tema concreto.

En segundo lugar, se fomenta el establecimiento de relaciones duraderas entre las administraciones hermanadas, más allá de la vida de los proyectos. Los hermanamientos son una oportunidad única para conocer en profundidad una Administración e incluso una región geográfica y provocar una reacción en cadena para atraer a instituciones y empresas hacia un sector determinado.

El caso de Rumanía

En Rumanía se firmó en mayo de 2008 un acuerdo de cooperación entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y su homóloga rumana ANAF, instituciones que se habían hermanado para la ejecución de un proyecto para armonizar la legislación y fortalecer la Administración Fiscal de Rumanía.

El presidente de la Agencia Nacional de Administración Fiscal de Rumanía, D. Daniel Chitoiu y el Director General de la AEAT, D. Luis Pedroche y Rojo consideraron que la experiencia de colaboración de ambas administraciones y la similitud de los regímenes tributarios de los dos países podían dar lugar a desarrollar acciones y actividades que posibilitasen el mejor aprovechamiento de las experiencias y técnicas de la Administración tributaria más allá del proyecto de hermanamiento.

Así, se acordó la colaboración en el uso de herramientas informáticas y el tratamiento de la información para facilitar de forma efectiva la aplicación de los sistemas tributarios y el control de la evasión y elusión fiscal. También, en la formación de los recursos humanos, la cooperación entre oficinas regionales de ambos países y la determinación por ambas partes para identificar las fuentes de información necesarias para desarrollar mecanismos eficientes para explotar la información dentro del proceso inspector.

El control de calidad de los proyectos

Durante la segunda fase de la estrategia institucional se decide poner en marcha un procedimiento para el control de calidad en la ejecución de los proyectos. Ello sirve para garantizar los resultados programados, afianzar las relaciones bilaterales y, además, para conseguir la adjudicación de otros proyectos de hermanamiento en rondas

posteriores una vez que la Administración beneficiaria comprueba la calidad del trabajo. De la misma forma que un hermanamiento exitoso tiene enormes repercusiones positivas para las relaciones entre los dos países, un proyecto que no consiga una buena ejecución puede ser muy dañino para las relaciones bilaterales.

Este control de calidad comienza por un mayor apoyo a las instituciones hermanadas en la preparación de las propuestas y la formación de los futuros consejeros residentes en técnicas de trabajo en equipo, presentaciones y mejora de su nivel de inglés (idioma de trabajo de la práctica totalidad de los hermanamientos). Estas actividades son realizadas o contratadas por la FIIAPP.

A ello se suma un seguimiento pormenorizado del desarrollo de los proyectos con visitas periódicas del personal de la FIIAPP a los distintos países candidatos. Además se solicita a los consejeros residentes que realicen informes mensuales sobre el desarrollo de las actividades y los posibles problemas surgidos para poder detectarlos y desactivarlos a tiempo.

En los países en los que España tiene más hermanamientos adjudicados o en ejecución, la FIIAPP ha contratado un experto de apoyo al programa en el país. Esta persona, nacional del país beneficiario y con experiencia en cooperación, trabaja físicamente en la embajada de España y apoya al consejero en el seguimiento y gestión del Programa de Hermanamientos. En la fecha de este informe hay tres expertos contratados: en Rumanía, Bulgaria y Turquía. Cabe resaltar la importancia de contar con un experto en este país, ya que Turquía es un país prioritario para la cooperación española además del hecho del incremento cuantitativo y cualitativo de la cooperación con este país por parte española a través de numerosos proyectos e iniciativas. Con anterioridad también hubo expertos contratados en Polonia y la República Checa. Además, se contó con el apoyo de una experta de apoyo en terreno sufragada por la AECID para los Balcanes. Estos expertos remiten informes periódicos a la FIIAPP con un análisis muy detallado de la marcha de los proyectos e información sobre las futuras fichas de proyecto que está elaborando la Comisión y mantienen reuniones con las contrapartes nacionales y con la Comisión para analizar el desarrollo de los proyectos.

La presencia de la embajada de España en actividades de los hermanamientos es muy importante. Ello le da un conocimiento detallado de los proyectos y permite la coordinación entre los hermanamientos y las actividades de cooperación con fondos bilaterales españoles (AECID). Además, esta presencia da un impulso político importante a los proyectos. Los representantes de la embajada acompañan a los expertos en las presentaciones de propuestas, participan en ruedas de prensa, aperturas y cierres de proyectos, en las reuniones periódicas que convoca la delegación de la Comisión y se reúnen con los consejeros residentes varias veces al año. Tal y como señala un informe del experto contratado en su día por la FIIAPP para apoyar a la embajada en Praga.

“La presencia de los representantes de la embajada es muy importante y útil sobre todo por tres razones:

- Muchas instituciones turcas no tienen experiencia con la cooperación extranjera. Por ello, es una buena señal para ellas si ven que el proyecto tiene apoyo del correspondiente Estado miembro, representado por la embajada.
- Como es la Comisión Europea quien se encarga de la evaluación final de los proyectos, es muy importante que la delegación de la Comisión Europea en Turquía a que los proyectos tienen apoyo de su embajada.
- En las ruedas de prensa, organizadas en ocasión de la ejecución de los proyectos por las instituciones turcas, los representantes de la prensa pueden convencerse de la importancia de los proyectos y ver sus resultados. La participación de los representantes oficiales de los Estados miembros ayuda a incrementar sus conocimientos sobre la posibilidad del intercambio de experiencias entre éstos y los países candidatos y difundirlos entre el público.”

Estrategia geográfica

Durante el proceso preadhesión, el nivel de presencia de España en los países candidatos a través de los hermanamientos se estableció en base a las prioridades geográficas marcadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Estas se basaban en dos criterios:

1. Priorización de los países candidatos según su importancia político-económica para España.

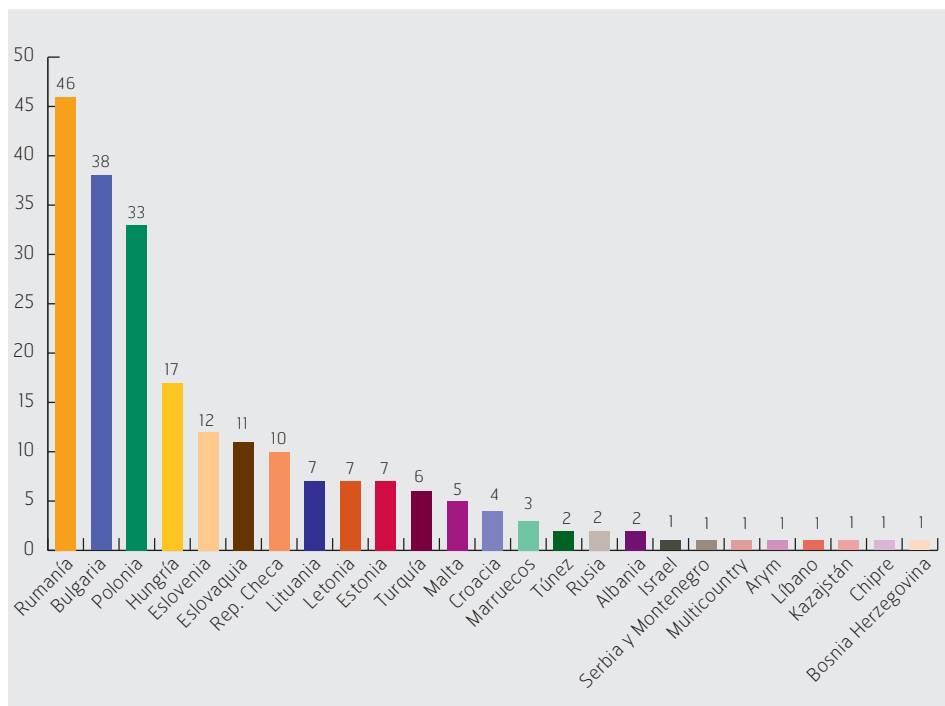
En un primer nivel, se aseguró una importante presencia en los países con los que España tiene mayores similitudes como es el caso de Polonia, país de parecidas dimensiones y con un sector agrícola importante.

En un segundo nivel, nos encontramos con diferentes países entre los cuales se dio especial importancia a la República Checa, Hungría, Rumanía, Bulgaria y recientemente Turquía, en función de las relaciones ya existentes con estos países y de su importancia económica y estratégica.

En un tercer nivel se situarían los países donde la presencia española ha sido históricamente muy pequeña, como son los países bálticos. En este grupo entraron también los países con poblaciones pequeñas.

2. La voluntad expresa de tener presencia, aunque fuese menor, en la totalidad de los PECO. El Programa de Hermanamientos ha demostrado ser una excelente oportunidad para ampliar la acción exterior española a países con los que tradicionalmente no se ha tenido mucha relación. Es una oportunidad para abrir la experiencia y modelo de Administración española y acercarse a países que serán socios de pleno derecho en la Unión Europea. En este sentido, si bien se ha puesto el acento en determinados países con los que España tiene intereses importantes y concretos, también se ha aprovechado la oportunidad para iniciar unas relaciones más profundas con otros países con los que tradicionalmente no ha existido un intercambio cuantitativo de peso.

El siguiente gráfico nos muestra la participación española en el Programa de Hermanamientos en los distintos países beneficiarios.



Fuente: FIIAPP diciembre de 2008. Total: 220 proyectos; sólo se contabilizan los proyectos aprobados para financiación².

A partir del 1 de mayo de 2004 estos dos criterios siguen vigentes, pero la nueva Política de vecindad implica la posibilidad de que FIIAPP pueda desarrollar proyectos de hermanamiento en áreas geográficas de gran importancia para España. Los primeros proyectos llevados a cabo en los Balcanes se inscriben en las prioridades de la acción exterior española y son coordinados con las actuaciones llevadas a cabo por la AECID a través de un experto de la FIIAPP destacado en la Oficina Técnica de Cooperación en Sarajevo. Por otra parte, la posibilidad de realizar hermanamientos entre la Administración española y las administraciones públicas de los socios mediterráneos es una gran oportunidad para que España juegue un papel de liderazgo e impulso del Proceso de Barcelona.

Como ya se ha apuntado en los apartados relativos a la Política Europea de Vecindad, la mayoría de los países beneficiarios forman parte de alguna de las categorías establecidas por el II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 (prioritarios, preferentes y

². Las cifras de proyectos y propuestas están basados en datos de la FIIAPP e incluyen los proyectos Twinning Light.

atención especial). Tanto la Secretaría de Estado de Asuntos Europeos como la FIIAPP prestan especial atención a los proyectos que puedan surgir en estos países y reciben apoyo e información de primera mano tanto de sus embajadas como de sus oficinas técnicas de cooperación.

Estrategia sectorial

La estrategia respecto a los sectores o áreas de trabajo en los que las administraciones españolas intervienen ha ido encaminada a concentrar los esfuerzos en determinados sectores. La principal característica es, por tanto, la concentración en áreas de trabajo determinadas, especialmente aquellas en las que las instituciones públicas españolas están mejor situadas para poder ofrecer una asistencia técnica de calidad por su reciente experiencia de reforma administrativa y más importante por su todavía reciente proceso de adaptación a la normativa y procedimientos europeos. Un ejemplo de ello es el sector de gestión de fondos europeos, en los que la Administración española tiene una gran experiencia.

También se presta especial atención a aquellas áreas señaladas como resultado del trabajo de las embajadas y la propia SEUE que, a través de sus reuniones periódicas con las autoridades del país candidato, concilian el interés de estos países en recibir asistencia española en un sector específico y el interés de España en tener presencia en dicho sector. Éste es el caso de sectores como telecomunicaciones, energía, agricultura, reconversión industrial y condiciones para la competitividad de las empresas y la libre competencia de los mercados.

Además, se realiza un esfuerzo adicional para presentar propuestas y ganar proyectos de hermanamiento en sectores que son objeto de otras financiaciones europeas como con los fondos Instrumento Preadhesión (IPA). El conocimiento profundo del sector que da un hermanamiento hace que se esté en una buena posición para que empresas españolas participen en las licitaciones que estos fondos llevan a cabo.

Es necesario decir que la estrategia sectorial ha venido retroalimentándose ya que cuando un hermanamiento en determinado sector se ha realizado con éxito, no es extraño que el mismo equipo de trabajo desee “repetir” en un proyecto similar en otro país diferente.

La experiencia acumulada en los años de gestión del programa ha llevado a la FIIAPP a realizar una organización del departamento encargado de los proyectos de hermanamiento en función de la especialización de sus técnicos para la ejecución de proyectos en un sector determinado. En la actualidad la FIIAPP dispone de equipos técnicos especializados en seis sectores: justicia; economía y hacienda; asuntos sociales y ciudadanía; interior y defensa; medio ambiente, medio rural y marino e industria y fomento; Administración pública y descentralización.

La estrategia sectorial y geográfica que ha seguido la Administración española en su participación en el Programa de Hermanamientos ha sido muy claramente establecida desde un principio. Los criterios expuestos son los que se han seguido en la presentación de propuestas. Los resultados, sin embargo, tal y como veremos a continuación, han matizado en ocasiones el esfuerzo realizado a la hora de presentar las propuestas, principalmente debido a:

- La disponibilidad de administraciones y de consejeros residentes ha condicionado en cierta medida la capacidad de presentar ofertas o propuestas.
- La competencia con otros Estados miembros a la hora de defender las propuestas es variable. En el caso de los países del área balcánica, la influencia de países como Alemania y Austria en su entorno es palpable y los países candidatos tienen un mayor interés en estrechar relaciones con estos países. Hay países beneficiarios que sistemáticamente reciben más propuestas que otros, y hay sectores que interesan especialmente a los Estados miembros (por ejemplo los relacionados con los fondos ISPA y SAPARD). En estos casos obtener un proyecto es más difícil.
- El gran esfuerzo realizado por algunas embajadas se ha visto recompensado con la concesión de un mayor número de proyectos en relación con las propuestas presentadas, es decir que se ha obtenido un coeficiente de éxito mayor (la llamada *success ratio* de la Comisión Europea).

Cuadro resumen de la estrategia de participación española en el Programa de Hermanamientos

Estrategia general	
Primera fase	Segunda fase
<p>Asegurar la participación de las administraciones y organismos públicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Participación activa de las embajadas de España. • Participación de la Administración General del Estado. • Participación de las CC AA. • Participación de los organismos autónomos o empresas públicas. 	<p>Multiplicar los contactos bilaterales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Visitas de contacto. • Relaciones duraderas entre las administraciones hermanadas. <p>Control de calidad de los proyectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyo y seguimiento de la FIIAPP. • Contratación de expertos de apoyo al programa en el país. • Presencia de la embajada de España en actividades de los hermanamientos. <p>Detección y difusión de las oportunidades de negocio para las empresas españolas.</p>

Cuadro resumen de la estrategia de participación española en el Programa de Hermanamientos (cont.)

Estrategia sectorial

Concentración en áreas de trabajo determinadas en base a:

- Experiencia española reciente.
- Prioridades concretas señaladas por la SEAE y las embajadas.
- Sectores con financiación de otros fondos comunitarios.

Especialización sectorial en el Departamento de Programas de Cooperación en el seno de la FIIAPP.

Estrategia geográfica

- Priorización de los nuevos Estados miembros y países candidatos por el Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Voluntad expresa de presencia aunque sea menor en la totalidad de los PECO.
- Coordinación con la nueva Política Europea de Vecindad.
- Alineamiento con las prioridades geográficas establecidas por el Plan Director de la Cooperación Española.

3. Participación española y resultados obtenidos

La evolución de la participación española en el programa arranca con una presencia simbólica en las primeras rondas, una implicación creciente y un importante aumento en el número de proyectos adjudicados. La implicación y los resultados obtenidos resultan notables, sobre todo si se tiene en cuenta la poca tradición de cooperación entre España y los Países de Europa Central y Oriental (PECO) que existía al inicio del programa.

La progresión de la presencia española en las primeras nueve rondas¹ ha sido impresionante y es el resultado, tanto de un importante impulso político y financiero por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores, como de un esfuerzo en la gestión y presentación de propuestas por parte de las diferentes Instituciones Públicas españolas implicadas y de la institución gestora del programa. Los resultados que se presentan en la siguiente tabla nos dan una idea clara de la evolución de la participación española en el programa.

La cuarta y la séptima ronda de hermanamientos merecen una especial atención.

	1.º Ronda 1997	2.º Ronda 1998	3.º Ronda 1999	4.º Ronda 2000	5.º Ronda 2001	6.º Ronda 2002
Propuestas presentadas	ND(1)	8	22	81	58	76
Proyectos ganados	2	7	13	36	16	28

	7.º Ronda 2003	8.º Ronda 2004	2005- 2006	2007	2008	Total
Propuestas presentadas	79	73	40	42	51	562
Proyectos ganados	36	29	14	13	16	220

Fuente: FIIAPP, diciembre 2008.

(1) Se desconoce el número de propuestas presentadas ya que la FIIAPP entra en el programa en la 2ª ronda. Sólo se incluyen los proyectos aprobados para financiación².

1. Las cifras de este informe se refieren a las rondas de proyectos ya cerradas. En la actualidad la licitación y adjudicación de proyectos para los nuevos Estados miembros y países candidatos no se realiza por el sistema de rondas sino por medio de convocatorias periódicas en función de las necesidades de los beneficiarios.
2. Las cifras de proyectos y propuestas no coinciden con las de la Comisión Europea puesto que las estadísticas de FIIAPP no incluyen los proyectos no endosados pero incluyen hermanamientos con fondos PHARE, CARDS y TACIS. Las de la CE sólo hermanamientos PHARE.

En la cuarta ronda, España se convierte en el segundo país con más proyectos adjudicados, después de Alemania (con una diferencia de dos proyectos). En este resultado influyó, sin duda, el compromiso político del Ministerio de Asuntos Exteriores. Hay que destacar también dos hechos fundamentales que tuvieron una fuerte repercusión en el número de propuestas presentadas y de proyectos adjudicados en dicha ronda:

1. Se da inicio a la participación de las comunidades autónomas españolas en el programa.
2. Se inician las visitas de contacto previas a la presentación de propuestas.

Tras el enorme esfuerzo realizado para la cuarta ronda viene un corto periodo de agotamiento de las instituciones públicas que se traduce en un descenso de los proyectos adjudicados a España. A partir de este momento se refuerza la estrategia de control de calidad de propuestas y proyectos.

La séptima ronda de hermanamientos representa la consolidación de la participación española. Por un lado, España se estabiliza como el cuarto Estado miembro con más proyectos de hermanamiento después de Alemania, Francia y Gran Bretaña. Pero además es, junto con la cuarta ronda, aquella en la que se dan unos mejores resultados respecto a la proporción de proyectos presentados y adjudicados. La séptima ronda evidencia el esfuerzo realizado para cuidar la calidad de las propuestas y de los proyectos españoles.

Si se analiza el incremento en el presupuesto total de los proyectos adjudicados a España en las diferentes rondas de hermanamientos, es fácil comprender que el esfuerzo para la gestión de estos fondos ha sido enorme. La FIIAPP pasó de gestionar unos recursos de hermanamiento de 72.535,6 euros en el año 1999 a la cantidad de 10.549.239,63 euros en el año 2005.

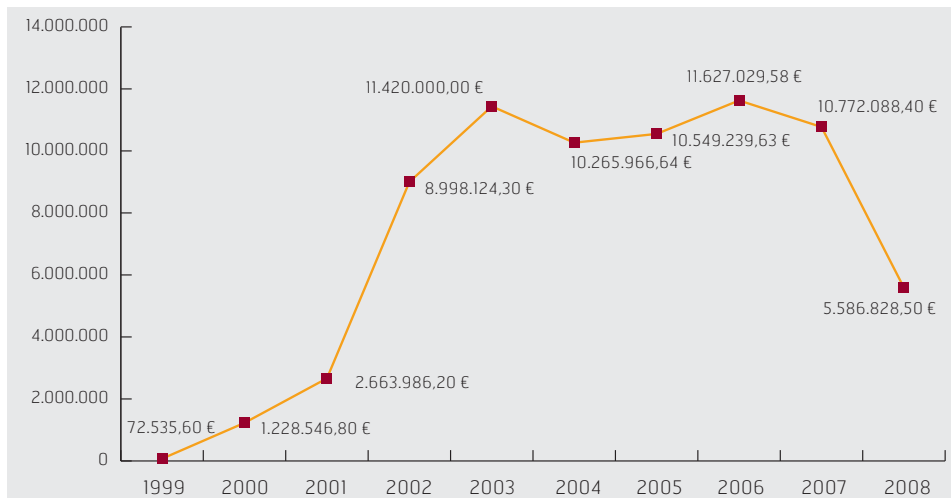
En los últimos años, los Estados miembros se hacen eco del descenso de número de proyectos circulados en los últimos años y del presupuesto de los mismos, básicamente, por tres razones:

- Los proyectos que están en circulación son de menor presupuesto y duración. En 2008 se están circulando los últimos proyectos para los países que se incorporaron a la UE en 2004 (*Transition facility*), pero su número es menor y su presupuesto más bajo. En la actualidad, el programa ha dejado de aplicarse a los diez países que se incorporaron en mayo de 2004 a la Unión Europea y en 2009 se circularán los últimos proyectos para Bulgaria y Rumanía, adheridos a la Unión en enero de 2007. Los actuales países en proceso de adhesión (candidatos) son Turquía, Croacia y la ex República Yugoslava de Macedonia); además, el programa se aplica a los potenciales candidatos a la adhesión (Albania, Bosnia-Herzegovina, Serbia, Montenegro y Kosovo-UNSC1244). En Kosovo, la posición oficial española es de no reconocimiento unilateral de independencia por lo que por el momento no presentaremos propuestas por parte de España.

- Hay menos proyectos en circulación y un agotamiento por parte de algunas administraciones a la hora de presentarse a nuevos hermanamientos. Este descenso se iba a amortiguar en gran parte por la ampliación del Programa de Hermanamientos a los países vecinos del Este y del Mediterráneo. Pero éstos, al no tener como objetivo su inmediata adhesión a la Unión Europea, no han tenido prisas en firmar nuevos Acuerdos de Asociación que permitan establecer estrechos lazos económicos y políticos entre ambas regiones a través de sus instituciones. También ha habido mayor lentitud de la prevista en los países de la antigua Yugoslavia y Turquía a la hora de identificar y aprobar los nuevos proyectos *Twinning*.
- Finalmente, al haber cada vez más Estados miembros (en 2004 ingresaron en la UE 10 nuevos países y en 2007 otros dos), la competencia para conseguir nuevos proyectos es cada vez mayor. Es, por tanto, necesario presentar propuestas conjuntas con otros países para conseguir tener más peso a la hora de defender nuestras propuestas. Esta tendencia es cada vez mayor, sobre todo en países que tienen una amplia influencia en Europa y en el sur del Mediterráneo, con lo que el importe de los presupuestos que manejamos en la FIIAPP también se han visto reducidos al depender de socios con quien compartir las actividades y los recursos.

Pero sin duda, el Programa de Hermanamientos seguirá siendo un programa estratégico y ambicioso, al aumentar el número de países beneficiarios con la nueva Política de Vecindad puesta en marcha. Hasta finales de 2009 continuará habiendo proyectos nuevos en Bulgaria y Rumanía, y en el resto de los países potenciales candidatos y vecinos el marco temporal se extenderá incluso más. Los fondos previstos para la Política de Vecindad en los años 2007-2013 es de 12.000 millones de euros (lo que supone un incremento del 32% “en términos reales”).

Ejecución anual de fondos europeos para hermanamientos



Fuente: FIIAPP, diciembre de 2008.

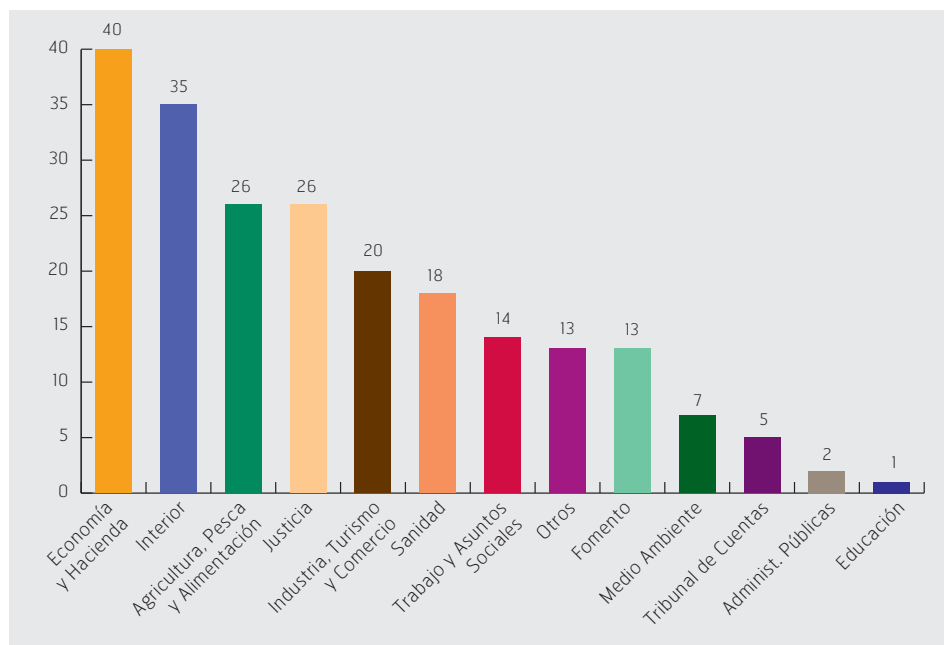
Para poner en perspectiva estas cifras, los fondos aportados por la AECID durante los años 1999 y 2000 para la puesta en marcha del programa ascienden a 1.877.179,27 euros, frente a los 149.931.509,30 euros obtenidos de los fondos europeos durante todo el programa, hasta diciembre del 2008.

Una idea de la complejidad y volumen de la gestión de los hermanamientos nos la dan los siguientes datos:

- Entre los años 2004 y 2005 la FIIAPP ha movilizado 88 consejeros residentes.
- Durante el año 2008 la FIIAPP organizó los desplazamientos de 1.123 expertos corta y media duración.
- Entre los años 2004 y 2005 año se realizaron 181 visitas de estudio a España con la participación de 1390 expertos y funcionarios de las administraciones beneficiarias.

Respecto a las instituciones públicas españolas que han participado en el programa, los siguientes gráficos nos muestran el número de proyectos en los que se han hermanado ministerios o departamentos de la Administración General de Estado, Comunidades Autónomas y otras instituciones.

Número de proyectos por sectores



Fuente: FIIAPP, diciembre 2008³.

3. Las cifras de proyectos y propuestas no coinciden con las de la Comisión Europea puesto que las estadísticas de FIIAPP no incluyen los proyectos no endosados pero incluyen hermanamientos con fondos PHARE, CARDS y TACIS. Las de la CE sólo hermanamientos PHARE.

Relación de proyectos según países y sectores

PAÍS/SECTOR	Agricultura, Pesca y Alimentación	Economía y Hacienda	Educación	Fomento	Industria, Turismo y Comercio	Interior	Justicia	Medio Ambiente	Otros	Sanidad	Trabajo y Asuntos Sociales	Total
Albania							2					2
Bosnia Herzegovina									1			1
Bulgaria	1	8		2	6	6	7	1	4	3		38
Chipre										1		1
Croacia	1	1					2					4
Líbano		1										1
Eslovaquia	1	1				2	3		2		2	11
Eslovenia	1	1	1		2	2			3	1	1	12
Estonia	3	2		1				1				7
Hungría	2	5		1	2	2	1	1		1	2	17
Israel									1			1
Kazajistán									1			1
Letonia		1			2		2			1	1	7
Lituania						1			1	1		7
ARYM		1										1
Malta	1	2				1					1	5
Marruecos		3										3
Multicountry							1					1
Polonia	6	5		3	4	2	3	3	2	4	1	33
República Checa	1			1	3				2	1	2	10
Rumanía	4	9		2	1	16	5	1	3	3	2	46
Rusia										1	1	2
Serbia y Montenegro	1											1
Túnez					1						1	2
Turquía				2		3				1		6
Total	26	40	1	12	21	35	26	7	20	18	14	220

Fuente: FIAPP, diciembre 2008.

Entre los ministerios españoles destacan:

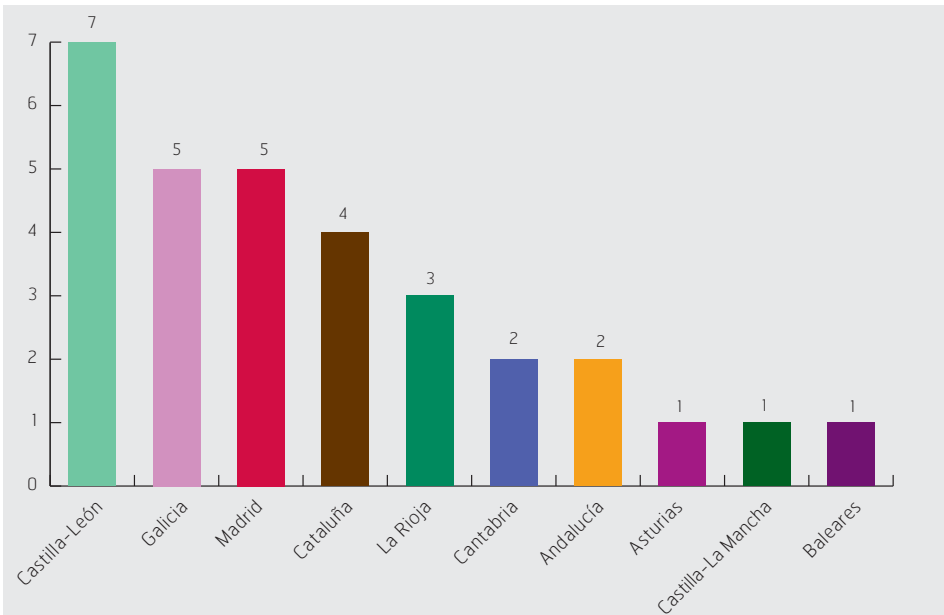
- Interior: con proyectos llevados a cabo por la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil y el Plan Nacional de Drogas (35 proyectos).
- Economía y Hacienda: con proyectos de los propios ministerios (varios de ellos en materia de fondos estructurales y de cohesión), la Agencia Española de Administración Tributaria, y el Instituto de Estudios Fiscales (40 proyectos).

En cuanto a los países con los que España tiene un mayor número de hermanamientos cabe destacar los siguientes: Rumanía con 46 proyectos y Bulgaria con 38, seguidos de Polonia con 33.

En la tabla de la página anterior se pueden ver los proyectos de hermanamiento adjudicados a España por países y por sectores.

Finalmente, entre los 31 proyectos realizados por las comunidades autónomas resaltan las Comunidades de Castilla-León, Galicia y Madrid con 7, 5 y 5 proyectos respectivamente.

Número de proyectos revisados por comunidades autónomas



Fuente: FIAPP. Desde el comienzo del programa hasta diciembre de 2008.

4. Valoración del Programa de Hermanamientos

La valoración del Programa de Hermanamientos como instrumento para la adhesión de los nuevos Estados miembros fue muy positiva y ha alentado a la Comisión Europea a reforzar el programa en los países candidatos y a extenderlo a los países vecinos. Como se ha mencionado anteriormente, la Comisión encargó a una empresa consultora la evaluación del Programa de Hermanamientos desde sus inicios hasta la primera fase de ampliación de la Unión. Bajo el nombre Thematic Report AH/PAD/03057, la consultora EMS realizó el examen de 86 proyectos de hermanamiento, entrevistas exhaustivas en ocho países candidatos y seis estudios de caso sobre el terreno. Los criterios de evaluación que se utilizaron son los siguientes:

- *Eficiencia*: empleo proporcional de recursos para lograr los resultados.
- *Relevancia*: ajuste a las prioridades de desarrollo del país.
- *Efectividad*: logro de objetivos específicos.
- *Impacto*: efectos en la población beneficiaria y/u otros posibles afectados.
- *Sostenibilidad*: una vez finalizada la ayuda externa.

Los resultados globales y preliminares de este trabajo se presentan a continuación:

Valoración general	Positiva	Negativa
62% Exitoso o muy exitoso	18% Sin comentarios negativos	20% No exitoso

Eficiencia	Positiva	Negativa
64%	30%	6%

Relevancia	Positiva	Negativa
41%	29%	30%

Efectividad	Positiva	Negativa
	46%	32%

Impacto	Positiva	Negativa
	39%	24%

Sostenibilidad	Positiva	Negativa
	42%	34%

Fuente: EMS–Comisión Europea. Noviembre de 2003.

Si bien, tal y como aparece en el gráfico, los resultados de la evaluación muestran que la mayoría de los hermanamientos se han desarrollado con éxito, EMS señala que hay tres sectores en los que se han obtenido mejores resultados:

- Justicia e interior.
- Política regional y coordinación de fondos estructurales.
- Medio ambiente.

Como conclusión general, EMS apunta que los hermanamientos como instrumento de cooperación están funcionando cada vez mejor a medida que se desarrollan las sucesivas rondas.

En lo que se refiere al proceso preadhesión, se puede afirmar que en general el programa ha sido un éxito. Analizando las razones de este éxito, las bases del mismo podrían resumirse en dos puntos:

- Respecto a los países candidatos: el resultado garantizado de cada uno de los proyectos se enmarca dentro de un objetivo prioritario del país beneficiario. No resulta atrevido afirmar que la principal prioridad política y económica de los Países de Europa Central y Oriental (PECO) ha sido el ingreso en la Unión Europea. Este especial interés político al más alto nivel por parte de los países candidatos influye muy positivamente en el desarrollo de los hermanamientos.
- Respecto a los Estados miembros: la intensificación de las relaciones con los países candidatos es también una prioridad política para el Estado miembro, cuya Administración se “hermana”. Los Estados miembros han visto la oportunidad de incrementar sus contactos institucionales y su conocimiento directo de la situación en los PECO a través de un programa con financiación comunitaria. Tanto para los países con tradición de intercambios económicos y de cooperación con los futuros miembros de la Unión, como

para otros países que han estado históricamente poco presentes en esta zona (como es el caso de España), el Programa de Hermanamientos tiene la virtud de aunar los intereses nacionales o bilaterales con una financiación multilateral.

En todo caso, conviene señalar que, aunque las razones de este éxito hayan motivado la implantación de los hermanamientos en otras áreas geográficas, el grado de vinculación de algunos países vecinos con la Unión Europea no es tan elevado como el de los países candidatos y nuevos Estados miembros. La incorporación del acervo comunitario y el cumplimiento de los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Asociación serán aspectos relevantes para los gobiernos de los países vecinos, pero desde luego no tan prioritarios como lo fueron para los de los países candidatos. Este matiz es de gran importancia, ya que el éxito de los proyectos de hermanamiento depende en gran medida de la voluntad política del país beneficiario y de su interés real en promover una reforma de sus instituciones.

En cuanto a la valoración del programa por parte española, ésta es en general muy positiva. Los hermanamientos aparecen como un instrumento de primer orden para potenciar la acción exterior de España en los países beneficiarios del programa.

Tal y como señalaba un documento oficial del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación “para España, en cuanto Estado miembro, la importancia y el interés de los hermanamientos radica en la posibilidad que ofrecen de situar expertos españoles en puestos clave de las administraciones públicas de países que están llamados a convertirse en nuestros socios comunitarios”.

Hay que tener en cuenta, además, que tal y como se ha mencionado anteriormente en este informe, las relaciones existentes entre España y los países candidatos eran antes de iniciarse el Programa de Hermanamientos, cualitativamente buenas, pero cuantitativamente escasas. En muchos casos la España actual era poco conocida en los PECO. La cooperación bilateral de por sí ya pequeña se vio reducida en el año 2000 ya que los entonces países candidatos no entraban dentro de la categoría de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Esto produjo un recorte en los fondos destinados a la cooperación bilateral. Las embajadas de España se orientaron por tanto prioritariamente hacia los proyectos de hermanamiento.

“Esta cooperación (los hermanamientos) ha demostrado ser un instrumento esencial para consolidar las magníficas relaciones existentes entre los dos países y está contribuyendo decisivamente a la buena imagen de la que goza España en Bulgaria. Es más que conveniente reforzar esta participación española en el futuro así como continuar aquellos programas de cooperación bilateral que abran nuevas posibilidades a ulteriores proyectos de hermanamientos”.

D. José Ángel López Jorrín, embajador de España en Sofía, diciembre de 2002.

Hoy en día con 220 proyectos de hermanamiento, la Administración española, su organización, sus procedimientos y sus funcionarios son una referencia para numerosas instituciones de los nuevos Estados miembros y los países candidatos.

Respecto a la visibilidad, nos encontramos con que en la práctica las Administraciones Públicas del Estado español están llevando a cabo acciones de gran impacto y trascendencia mediática a través de una cooperación “bilateral” que financian fondos europeos.

Si a ello añadimos que la mayoría de los proyectos de hermanamiento tienen un presupuesto vinculado a los mismos, para compra de equipos y contratación de obras de infraestructura, las oportunidades que ofrece el programa no pueden ser más alentadoras.

IV. El Programa TAIEX

1. Contexto y antecedentes del Programa TAIEX

Desde 1996 el Programa TAIEX (Technical Assistance and Information Exchange Instrument) es el Instrumento de Asistencia Técnica y de Intercambio de Información de la Unión Europea encargado específicamente de proporcionar la asistencia técnica a corto plazo requerida para alcanzar las condiciones de adhesión. En un principio el Programa TAIEX estaba destinado exclusivamente a los candidatos, pero posteriormente se amplió a los potenciales candidatos y, finalmente a partir de 2006, a los países beneficiarios de la Política Europea de Vecindad (PEV) y Rusia.

En 2008, la asistencia técnica financiada en el marco de este programa, finalizó para los diez países que se adhirieron en 2004. Desde este momento, los nuevos países miembros, se incorporaron a los países que aportan expertos y experiencia en el marco de los procesos de integración y reforma, con la excepción de Rumanía y Bulgaria, donde la asistencia post adhesión sigue en vigor. El papel de TAIEX consiste en canalizar la ayuda solicitada y actuar como mediador entre las instituciones de los Estados beneficiarios y los Estados miembros europeos para tratar problemas de corto alcance.

Se basa en la transferencia de conocimientos por parte de los mismos funcionarios de los Estados miembros que gestionan las políticas y transponen las directivas de la UE en sus países de origen. Junto a los programas PHARE, CARDS, TACIS, ISPA y SAPARD, ahora canalizados a través de un único instrumento, Instrumento Preadhesión (IPA), desde 2007 y a su “hermano mayor”, los *Twinning*s o Hermanamientos, el Programa TAIEX es una de las propuestas más innovadoras de la estrategia de preadhesión de la Unión Europea ya que busca apoyo directamente en las administraciones nacionales para proporcionar la asistencia técnica necesaria a sus homólogos en los países candidatos.

Esta fórmula no sólo demostró ser más barata que las clásicas consultorías privadas, sino también más eficaz, ya que los problemas de la Administración pública eran abordados y resueltos desde una perspectiva también pública. Debido al éxito demostrado, esta técnica de trabajo fue trasladada después a la Política de Vecindad

y se puede afirmar que, en los últimos años, la Comisión Europea está priorizando las asistencias técnicas públicas frente a aquellas provenientes del sector privado o de la universidad. La consolidación de estos programas de expertos “nacionales” dentro del marco de la Administración pública, llamados *peer to peer* (de igual a igual, en este caso, de funcionario a funcionario) tiene como objetivo extrapolar el aprendizaje y las buenas prácticas de una Administración más “veterana” a otra.

Los servicios TAIEX pueden ser para uno o varios países, o para todos los países beneficiarios, dependiendo de la necesidad identificada. En la actualidad, los servicios proporcionados por TAIEX son:

- Expertos, funcionarios de los Estados miembros de la Unión Europea que son enviados a los países beneficiarios para asesorar sobre temas legislativos y sobre la interpretación del acervo comunitario. Este programa está limitado a un número máximo de diez participantes, con una duración máxima de una semana.
- Visitas de estudio, destinado a funcionarios de los países beneficiarios para mostrarles la práctica y el fortalecimiento del acervo comunitario en los Estados miembros. Se trata de un programa limitado a un número máximo de diez participantes, con una duración máxima de una semana.
- Seminarios y talleres, en los que se presentan y explican distintos temas relativos al acervo comunitario y al que pueden participar un sólo país o varios países.
- Programas de Formación Regional (RTP Program). Los beneficiarios son funcionarios de administraciones descentralizadas, locales o regionales, aunque pueden también pertenecer a asociaciones profesionales o a otros ámbitos de la sociedad civil (ONG). El Programa Regional RTP proporciona formación en la transposición y puesta en práctica a nivel nacional y local de la legislación europea.
- Base de datos y otros productos de difusión, procesamiento y normalización de la información sobre el acervo comunitario en diferentes ámbitos: VetLex y PhytoLex para los ámbitos veterinario y fitosanitario respectivamente, JurisVista para la jurisprudencia de la Unión, CCVista para la traducción de la legislación comunitaria y Progress para armonización, puesta al día y adopción del acervo.
- Guías para la traducción sobre el acervo comunitario para los países beneficiarios.

La implantación de un procedimiento estandarizado ha permitido que los servicios que se soliciten estén disponibles a partir de unas 5 ó 6 semanas. Todas las actividades TAIEX se financian a través de un fondo centralizado y no de cada presupuesto bilateral.

Las peticiones de realización de una determinada actividad son enviadas por los beneficiarios al coordinador nacional de su país, quien examina el contenido de la propuesta y, en su caso, solicita información más detallada al respecto. Además de enviar la petición a la Comisión (de forma simultánea a los servicios ELARG/D4 y a AIDCO/A6) transmite las peticiones de visado de los participantes.

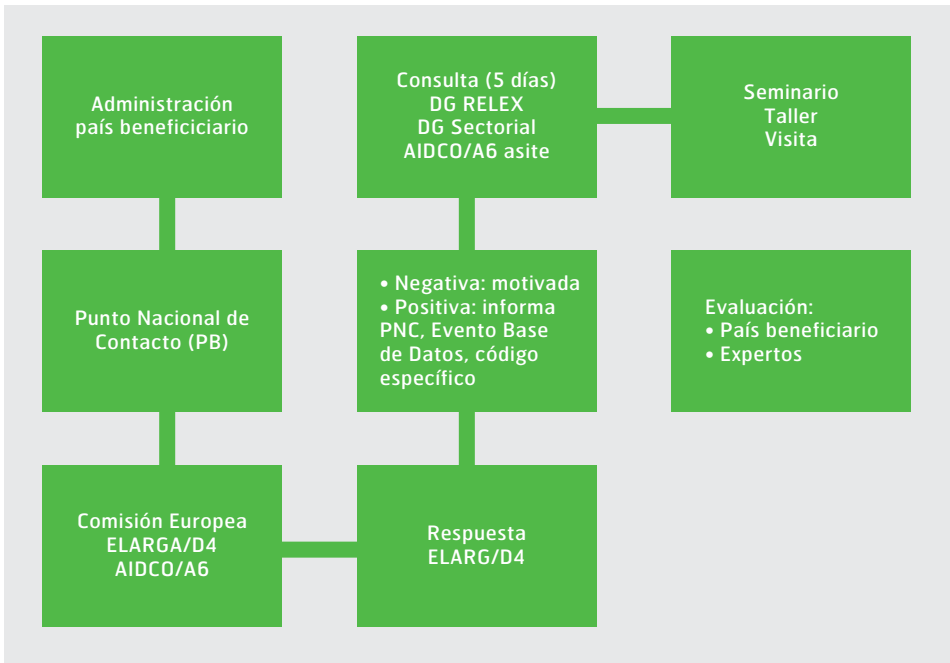
En caso de que la actividad a realizar sea propuesta por la Comisión, el punto de contacto en el país y el encargado del programa en la delegación de la Comisión Europea en cuestión se encargan de verificar que la propuesta es el resultado de una coordinación previa con la Administración pública de los países beneficiarios. Cuando ambos aprueban la realización de la actividad, ésta es analizada por ELARG/D4 para comprobar su viabilidad y su coherencia con el acervo comunitario y por la AIDCO/A6 con respecto a su coherencia con los Planes de Acción y los Programas Indicativos Nacionales (PIN).

Si la respuesta es negativa, ELARG/D4 informa al punto de contacto de los motivos del rechazo. Un 16% de las solicitudes en 2007 fueron contestadas de forma negativa, de éstas, un 53% correspondían a visitas de estudio. Las razones para esta negativa fueron variadas: su escasa relación con el acervo comunitario, su solapamiento con los Programas de Hermanamientos, la redundancia de peticiones o la inadecuación a los parámetros de calidad TAIEX.

Si la respuesta es positiva, ELARG/D4 se encarga de atribuir un código TAIEX al evento y de insertarlo en la base de datos e inicia un periodo de consulta de cinco días hábiles con la Dirección General de relaciones exteriores y la DG sectorial correspondiente. Durante este tiempo AIDCO/A6 asiste y ayuda si fuera necesario ante cualquier cuestión planteada.

Las actividades TAIEX se dividen en tres tipos: visitas de estudio, misiones de expertos, y seminarios y talleres. Los dos primeros suponen actividades más cortas y fáciles de organizar, con lo que su puesta en marcha puede darse en dos semanas. Sin embargo la organización de los talleres resulta más compleja, ya que pueden durar varios días (6-7), están dirigidos a mayores audiencias (40-50 personas) y a menudo engloban varios países, lo cual implica unos plazos mayores (un mes) para su puesta en funcionamiento.

Ciclo de actividades TAIEX



Existe una Entidad delegada, que regularmente sale a concurso (el consorcio que ganó el último concurso está formado por GTZ, FILAPP y BCE) y que es la responsable de todos los aspectos relativos a la logística: ejecuta el mandato de la ELARG/D4 (Dirección General de Ampliación) y se asegura de que el evento se lleva a cabo de acuerdo con las instrucciones recibidas, gestionando el presupuesto. La responsabilidad sobre el contenido de la actividad TAIEX recae en ELARG/D4, que trabaja a lo largo del proceso en estrecha colaboración con AIDCO/A6, Dirección General de EuropeAid (invitaciones, programa, identificación de expertos...).

Gastos cubiertos por TAIEX (gestionados por la Entidad delegada)

- Billete de avión y hotel reservado y pagado por TAIEX.
- Dietas diarias en el país donde se celebra la asistencia, Daily Subsistence Allowance (DSA) que cubre los gastos de taxi, comidas, etc.
- Dietas complementarias, Fixed Additional Allowance (FAA) de 250 euros/ por cada día de trabajo y por cada día efectivo de viaje durante la jornada de trabajo normal.

Gastos no cubiertos TAIEX

- El seguro y el visado (cuando sea necesario) debe ser gestionado por el experto participante en el programa de colaboración.

TAIEX cuenta con una base de datos de expertos funcionarios de los Estados miembros de la Unión Europea que son enviados a los países beneficiarios para asesorar sobre temas legislativos y sobre la interpretación del acervo comunitario. Los expertos que ejecutarán cada actividad TAIEX son elegidos por ELARG/D4 entre funcionarios inscritos en esta base de datos. Son los propios expertos quienes se inscriben en la base de datos disponible en la dirección <http://taiex.ec.europa.eu/>, lo cual les da acceso a las actividades previstas que podrían requerir su participación. Existe un formulario de inscripción de fácil manejo, donde se van rellenando los huecos en función de los sectores de trabajo y de la experiencia en el acervo comunitario, pero es conveniente ser lo más preciso posible a la hora de completarlo para una mejor adecuación entre el currículum de los expertos y las peticiones que se solicitan. También existe un buzón *online* para consultas y sugerencias: elarg-taix@ec.europa.eu. En el ámbito de su petición, los países beneficiarios pueden sugerir algunos expertos para crear redes de expertos y reforzar así la cooperación con los Estados miembros.

Los beneficiarios de la ayuda de TAIEX son aquellos actores, tanto públicos como privados, que desempeñan un importante papel en la transposición, la puesta en práctica y la aplicación de la legislación de la Unión Europea en los países beneficiarios.

Los principales grupos meta son:

- Administración central: funcionarios que trabajan en las administraciones públicas encargadas de aplicar el acervo comunitario.
- Entes locales y regionales: funcionarios que trabajan en la Administración subnacional y en asociaciones de autoridades locales.

Etapas del programa y actores implicados

	PNC (PB)	DG Enlarg	DG AIDCO	DG Relex	Delegación CE	Entidad Delegada	PNC (EM)	Expertos Admón. (PB)	Expertos Admón. (EM)
Difusión programa	✓				✓		✓		
Solicitud	✓				✓			✓	
Análisis de pertinencia		✓	✓						
Revisión solicitud		✓		✓					
Formulación	✓							✓	
Asistencia en formulación		✓	✓						
Organización técnica		✓			✓			✓	
Organización logística						✓			
Ejecución								✓	✓
Seguimiento		✓			✓				
Evaluación		✓						✓	✓

Fuente: elaboración propia.

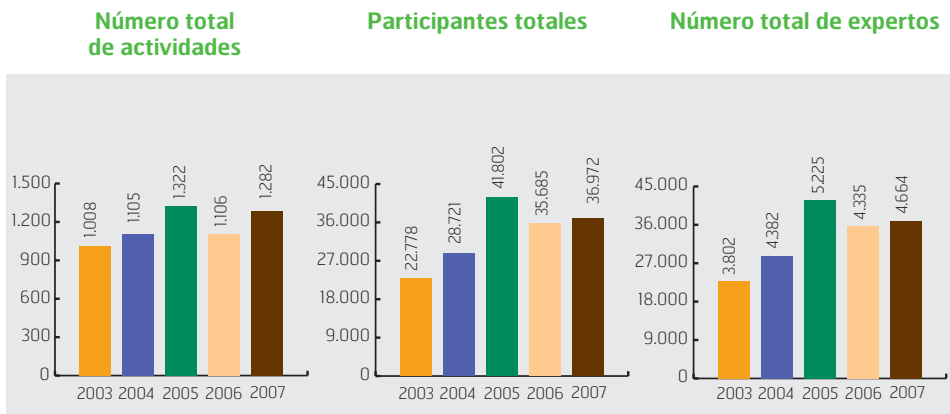
- Miembros de los Parlamentos y funcionarios que trabajan en los consejos legislativos.
- Asociaciones del sector privado: asociaciones profesionales y comerciales, así como representantes de las asociaciones sindicales y de empresarios.
- Administración judicial y responsables de la ejecución de la legislación.
- Intérpretes, revisores y traductores de textos legislativos.

4. TAIEX en cifras

A partir de 2005 se observa una disminución de los fondos destinados a TAIEX, pasando de 24,1 millones de euros en 2005 a 19,1 y 21,3 en 2006 y 2007 respectivamente. El número de asistencias técnicas, por su parte, ha pasado de 1.322 en 2005 a 1.106 en 2006 y 1.200 en 2007. En 2007, el número de peticiones por parte de los países beneficiarios se ha incrementado en un 50%, llegando a 37.000 beneficiarios directos y contando con la participación de 4.500 expertos en las actividades del programa.

En 2007 se adoptaron varias decisiones financieras por parte de la Comisión para asegurar la financiación del programa. Consistieron en 6.83 millones de euros de la ayuda de transición destinada a Bulgaria y Rumanía, 9.28 millones de euros del Instrumento de Preadhesión (IPA) y 5 millones de euros de los Fondos de Asistencia para la preadhesión de Kosovo (Res. UNSC1244). A esto se añadió otra decisión financiera bajo el marco del Instrumento de la Política Europea de Vecindad (ENPI) con un monto de 3 millones de euros. (Datos del informe de actividad de TAIEX 2007).

La Comisión Europea ha firmado un contrato de asistencia técnica en febrero de 2008 con un consorcio formado por la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit

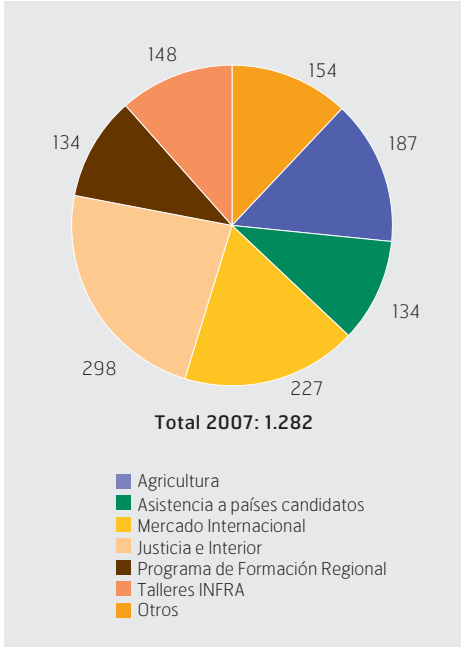


Fuente: TAIEX Rapport d'activité 2007.

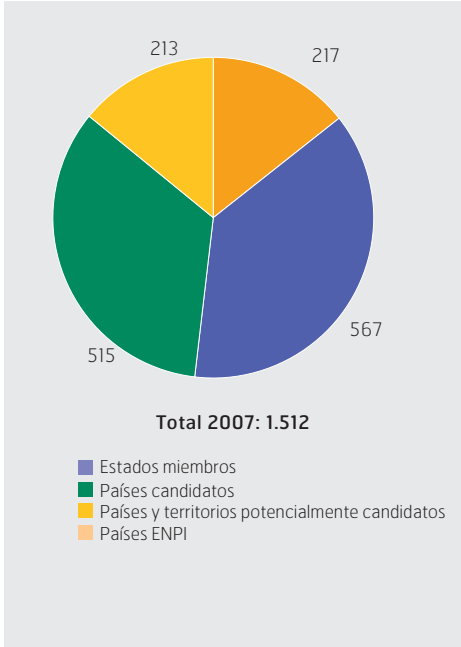
(GTZ) de Alemania, la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) de España y la BCD de Bélgica, por una duración de 36 meses hasta 2011 y por un monto de 75 millones de euros como máximo para dicho periodo.

En relación a los sectores, libertad, seguridad y justicia y mercado interior son las áreas más importantes por número de asistentes seguidas por agricultura.

Asistencias técnicas por sectores



Origen de la solicitud por país



Fuente: TAIEX Rapport d'activité 2007.

5. Puntos fuertes y débiles del Programa TAIEX

Debido a la cantidad de actuaciones que cada año se celebran en el marco del Programa TAIEX se redactan informes de evaluación detallados para asegurar la máxima calidad de las intervenciones, aunque no de sus resultados. Asimismo, al finalizar toda actividad se envía un cuestionario a los participantes para medir la organización del evento y controlar la calidad de su contenido. Hasta la fecha un 95% de las evaluaciones recibidas han sido satisfactorias o muy positivas. Esta forma de evaluación ayuda a asegurar un control continuo, a la par que riguroso, de la calidad de las acciones desarrolladas por el programa, pero no de sus resultados.

A través de las diversas auditorías realizadas, así como gracias a los distintos sistemas de evaluación llevados a cabo se han identificado una serie de ventajas, así como de eventuales problemáticas con respecto a TAIEX. Dentro de los puntos favorables del Programa TAIEX, cabría resaltar en primer lugar que, gracias a este instrumento comunitario se consiguen compartir las “mejores prácticas” en el campo de la legislación comunitaria europea. Además, se consigue reforzar la cooperación de los antiguos países miembros (UE 15) con los nuevos países miembros, los países candidatos, los potenciales candidatos y también los países beneficiarios de la nueva Política Europea de Vecindad. Por otro lado, los seminarios, talleres y visitas constituyen una experiencia personal y profesional enriquecedora para todos aquellos que participan en ellos, tanto expertos como oyentes. Por último, también permite las colaboraciones periódicas en breves periodos y la formación de redes de expertos a nivel europeo.

Sin embargo, existe la posibilidad de un solapamiento con otros programas similares (SIGMA; *Twinnings*) y a veces existe la posibilidad de contar con dificultades para contar con los mejores expertos si no están en la base de datos. Sin embargo, y excepcionalmente, se puede contar con expertos que no se encuentran en dicha base de datos y que el país solicita o bien la Comisión se encarga de buscar.

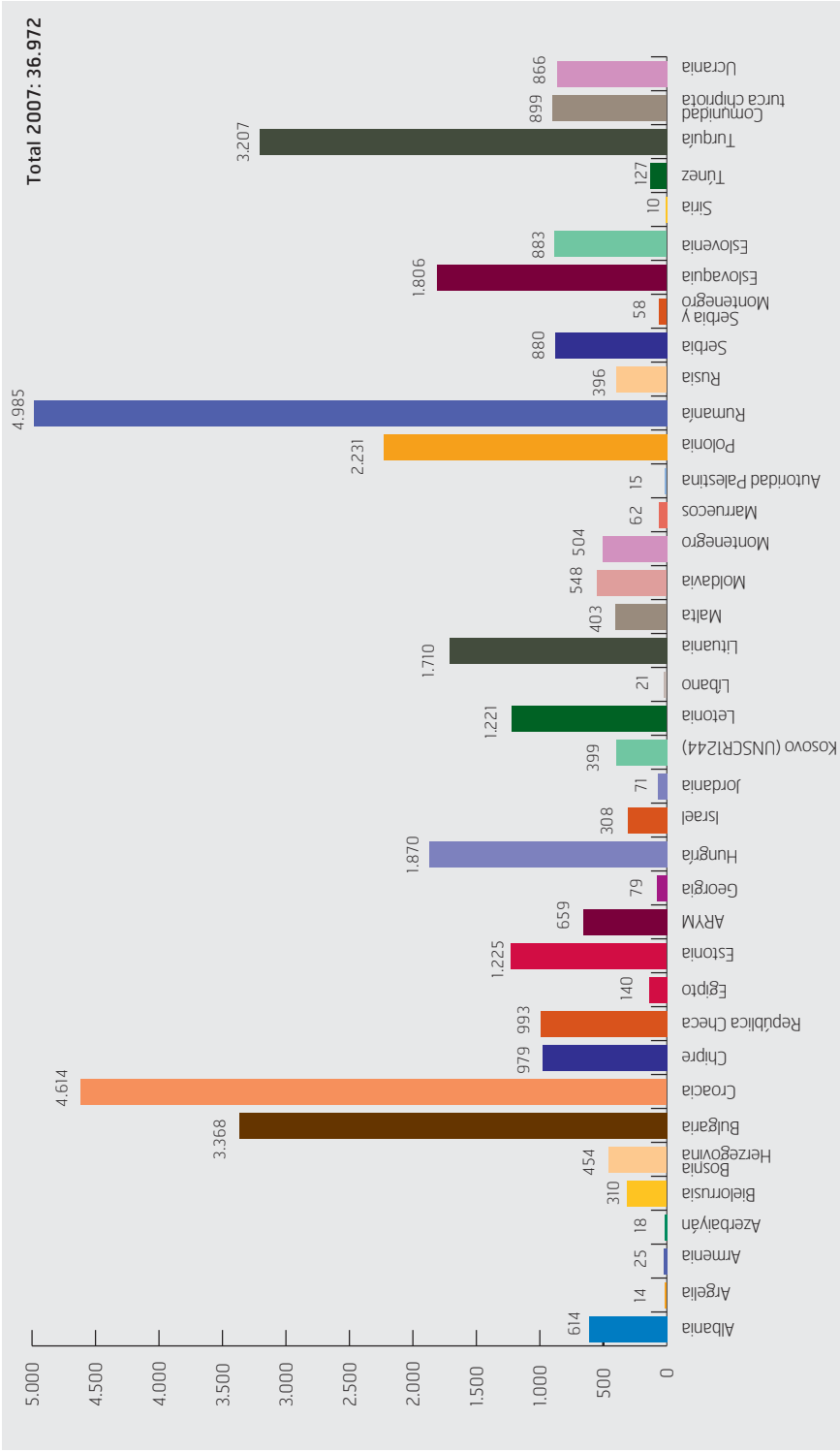
6. La experiencia de los países PEV en el ámbito TAIEX

A través de la Política Europea de Vecindad, como ya se explica con amplitud en otro capítulo de este libro, la Unión Europea pretende instaurar un “círculo virtuoso”, confiando en que de la integración económica se derivará la estabilidad necesaria para aplicar con éxito los programas de reforma política y económica. Esta promesa de estabilidad política y económica a medio plazo y el acceso a mercados más amplios a corto, vienen a remplazar el aliciente de la adhesión que sirvió de motor a la política de ampliación. Y por los resultados obtenidos hasta la fecha se puede decir que la fórmula funciona, aunque lógicamente la velocidad de las reformas es bastante menor ya que no ocupan un lugar tan importante en la agenda política de los beneficiarios.

Una de las causas de la ralentización de los objetivos es la negociación de los Planes de Acción. La mayoría de países ya han firmado estos Planes (Israel, Jordania, Moldavia, Marruecos, la Autoridad Palestina, Túnez y Ucrania, en 2005, Armenia, Azerbaiyán y Georgia, en 2006, Egipto y Líbano en 2007). Argelia ha ratificado recientemente su Acuerdo de Asociación con la UE y ha elegido no negociar un Plan de Acción todavía. Aún no está “activada” para Bielorrusia, Libia y Siria, dado que por el momento no existen acuerdos en vigor.

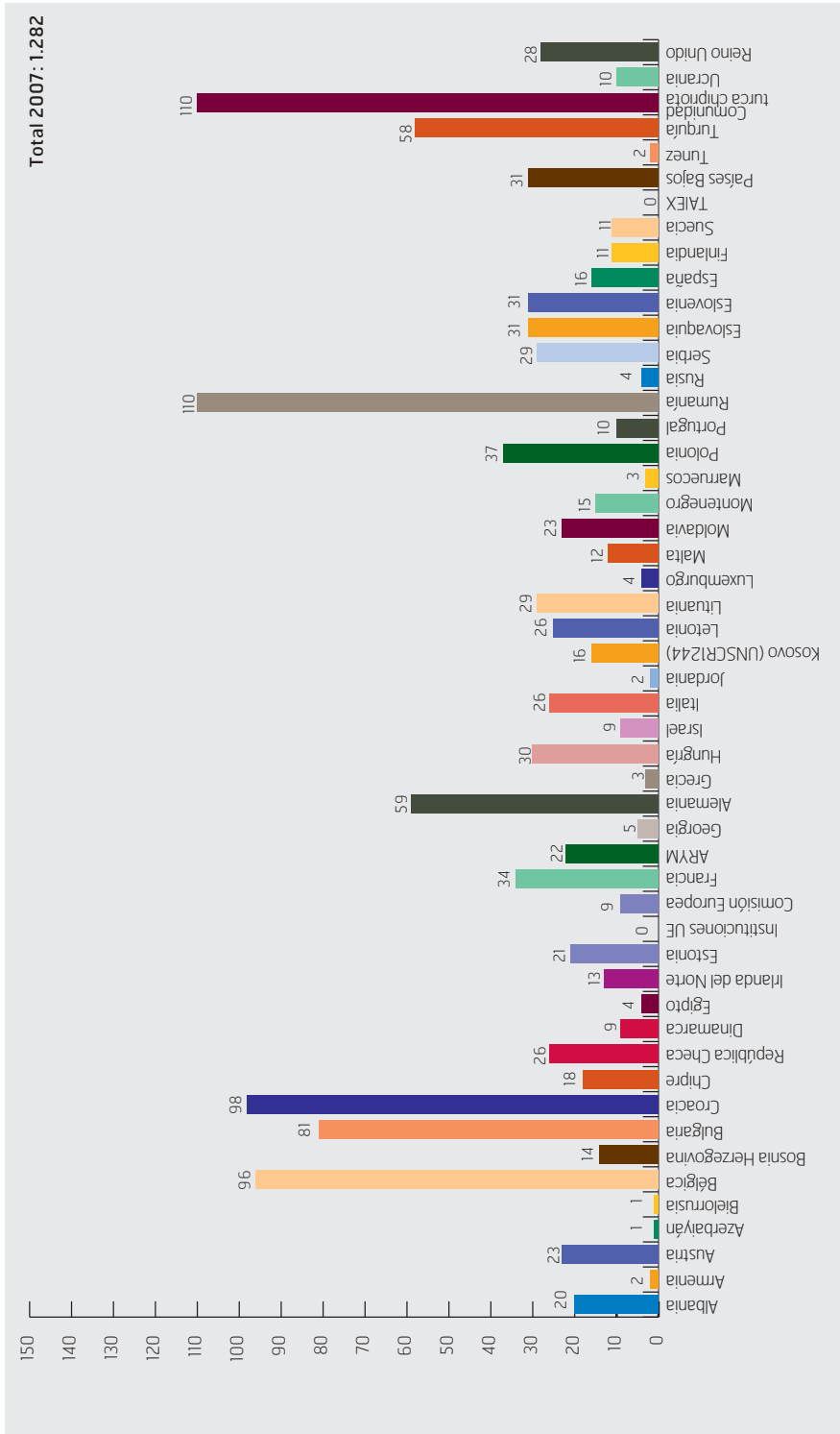
Todo ello se ha traducido en una utilización desigual del instrumento TAIEX, aquellos países que ya cuentan con estos Planes de Acción son, pues, más propensos a realizar actividades dentro del marco de TAIEX que el resto. Además, se ha observado a través de los informes de evaluación que en algunos países existía un conocimiento insuficiente del Programa y surgieron problemas prácticos (visados, falta de coordinación entre los actores implicados, etc.) que han impedido desarrollar por completo el potencial de TAIEX hasta la fecha en este contexto.

Expertos TAIEX en países beneficiarios



Fuente: TAIEX Rapport d'activité 2007.

Actividades realizadas en TAIEX por países

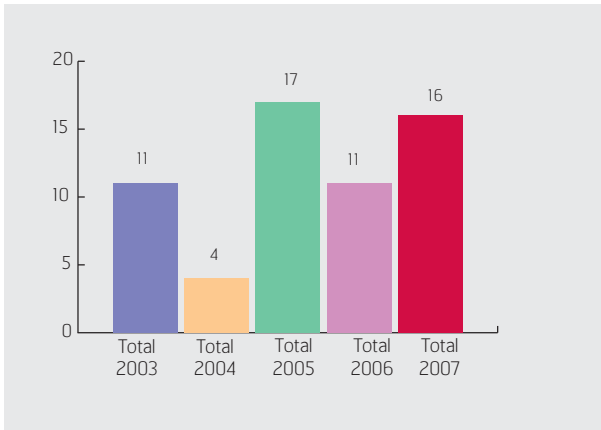


Fuente: TAIEX Rapport d'activité 2007.

7. La participación española en el Programa TAIEX

España ha participado en el Programa TAIEX desde sus comienzos, bien a través de expertos, bien a través de visitas de estudio a instituciones de la Administración pública española. Las áreas principales de actuación han sido infraestructura y mercado interior, siendo una forma privilegiada de poner en contacto a funcionarios públicos e instituciones para posteriores colaboraciones entre ellos.

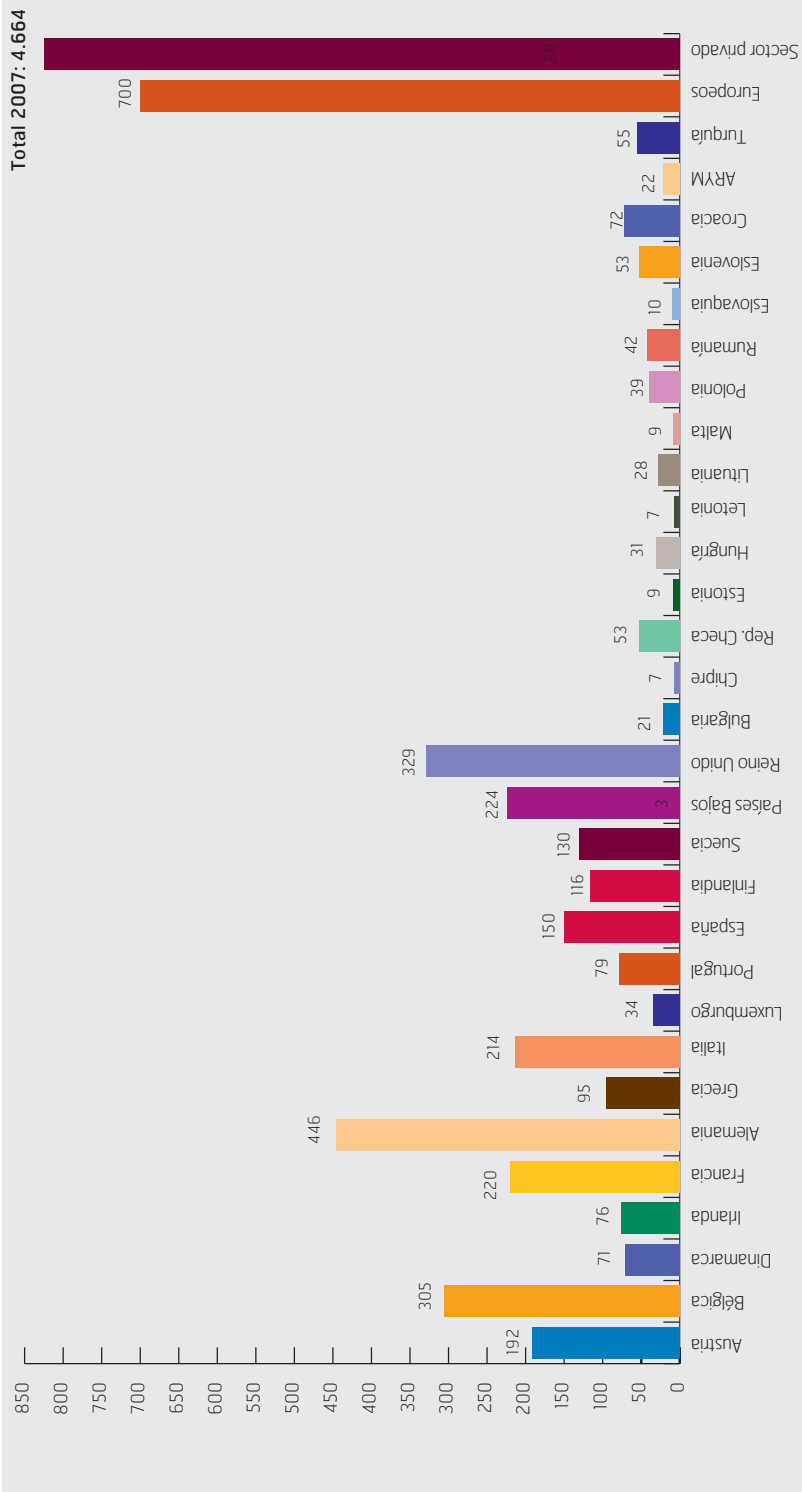
Número de actividades en España



Fuente: TAIEX Rapport d'activité 2007.

Con todo, el número de expertos españoles, 150, y de actividades en España, 16 en 2007, es insuficiente en comparación con otros Estados miembros. Desde la Administración se desea incrementar nuestra participación, que está por debajo de nuestras capacidades de asistencia técnica, y por ello se va a llevar a cabo una política de fomento de la participación de profesiones españolas en este instrumento mediante la difusión de las posibilidades de participación dentro de la Administración pública. Para ello, FIIAPP a partir de 2008 y en colaboración con la SEUE, ha iniciado la promoción de esta herramienta tanto en la propia Administración pública española como en las administraciones de los países beneficiarios con el fin de incrementar la participación española.

Expertos movilizados por países



Fuente: TAIEX Rapport d'activité 2007.

V. Anexos

Comisión Europea

- Actas de las reuniones de Puntos Nacionales de Contacto, enero 2001, febrero 2002, diciembre 2003, marzo 2005 y junio 2006.
- Agenda 2000, Impact Study-2000.
- Ampliación de la Unión Europea: Logros y Desafíos. Informe de Wim Kok para la Unión Europea.
- Ampliación de la Unión Europea. Una oportunidad histórica.
- An evaluation of completed Twinning Projects; A Report Presented to the National Contact Points' Meeting, Bruselas, 30-31 de enero de 2003.
- Commission comments on the report by four independent experts assessing twinning, julio de 2000.
- Communication from the Commission On the Instruments for External Assistance under the Future Financial Perspective 2007-2013, 29 de septiembre de 2004.
- Communication from the Commission. The Western Balkans on the road to the EU: consolidating stability and raising prosperity, 27 de enero de 2006.
- Communication to the Commission: Implementing and promoting the European Neighbourhood Policy, 22 de noviembre de 2005.
- Comprehensive monitoring report of the European Commission on the state of preparedness for EU membership of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia-2003.
- Continuing enlargement. Strategy paper of the European Commission on the progress towards accession by Bulgaria, Romania and Turkey, 2003.
- Documentos de Estrategia 2002-2006 de Croacia, Albania, Bosnia, RF Yugoslava y Antigua República Yugoslava de Macedonia.
- Enlargement Strategy paper-2000.
- Estadísticas distribuidas en la reunión de Puntos Nacionales de Contacto, diciembre de 2003.
- Guía de las principales estructuras administrativas necesarias para aplicar el acervo, mayo 2005.
- Impact assessment of PHARE 98 projects, 2001.

- Information note. PHARE 1998-2000: Investment and institution building: The 70/30 split, 1997.
- Informe estratégico regional sobre América Latina 2002-2006, abril 2002.
- Informe final del Encuentro Internacional de Redes Eurosocial en Cartagena de Indias, junio 2006.
- Institution building twinning projects 1998-2001, sectors and budget, 2002.
- La Construcción de las Instituciones Públicas, Proyectos de Hermanamiento Europa y América Latina, Sergio Berensztein y Martín Bohmer, marzo 2004.
- More Unity and More Diversity; Europe on the move, Directorate-General for Press and Communication. Manuscript completed in November 2003.
- Overall Assessment of completed Twinning Projects (3rd follow-up), abril 2006.
- PHARE ex post evaluation. Consolidated summary report, mayo 2003.
- Report on the Assessment of the Twinning instrument under PHARE, julio 2000.
- Second generation of twinning: Preliminary evaluation findings, diciembre 2003.
- Transition Facility, 2003.
- Transition Facility, Programming and Implementation Guide, Comisión Europea, Bruselas, 19 de diciembre de 2003.
- Twinning audit mission report Hungary, febrero 2002.
- Twinning in action. European Commission Enlargement Directorate General, octubre 2001.
- Informe Trabajo en común: la política europea de vecindad, 2006.
- Anuario 2007 TAIEX
- Proyecto de Opinión de la Comisión de Desarrollo Regional para la Comisión de Asuntos Exteriores sobre la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación [COM(2004)0628-C6-0129/2004 2004/0219 (COD)], Ponente de opinión: Lambert van Nistelrooij, Comisión de Desarrollo Regional.
- Una asociación reforzada entre la unión europea y América latina, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo [COM (2005) 636 final].
- A backbone strategy: reforming technical cooperation and project implementation units for external aid provided by the European commission, julio 2008.
- EU Twinning in the Enlargement Context Facts, Figures and Perspectives, TWINNING and SIGMA Co-ordination Team, Directorate-General Enlargement, mayo 2008.

FIIAPP

- Nota informativa sobre PHARE, ISPA y SAPARD, marzo 2001.
- Nota informativa sobre las reuniones mantenidas con las CC AA, 2000.
- Notas informativas sobre el desarrollo del Programa de Hermanamientos, octubre 1999, diciembre 1999, mayo 2000, febrero 2001, septiembre 2001, noviembre 2001.

- Nota informativa sobre la FIIAPP como institución gestora del Programa de Hermanamientos, septiembre 2003.
- Nota informativa sobre la reunión de Puntos Nacionales de Contacto, enero de 2003.
- Nota informativa sobre la reunión de Puntos Nacionales de Contacto, diciembre de 2003.
- Resumen años 2004 y 2005 en hermanamientos.
- Informe sobre hermanamientos en República Checa, septiembre 2003.
- Informe sobre hermanamientos en Polonia, febrero 2003.
- Informe sobre hermanamientos en Bulgaria, diciembre 2003.
- Informe sobre hermanamientos en Rumania, septiembre 2003.
- Actas de las reuniones de la Comisión de Seguimiento, octubre 2001.
- Página web FIIAPP. <http://www.fiiapp.org>
- Memoria de actividades FIIAPP 2003, 2004 y 2005.
- Valoración global del Programa de Hermanamientos de la CE, enero 2004.
- Evaluación a medio camino del Programa EUROsociAL, Gruppo SOGES en asociación con DRN.
- Ciudadanía, cohesión social, instituciones. Cooperando para la gobernanza democrática, 2007.

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación

- Página web. Sección hermanamientos. <http://www.mae.es>
- Nota informativa sobre la reunión de CIAUE de 21 de enero de 2000.
- Nota informativa sobre fortalecimiento institucional en Iberoamérica, febrero 2002.
- Plan de fortalecimiento de las instituciones democráticas en Iberoamérica. AECL.
- Revista de la Cooperación española. Democracia y desarrollo. Programa PHARE de hermanamientos, febrero 2001.
- Nota sobre las acciones en el área de gobernabilidad. Oficina de planificación y estrategia, junio 2002.

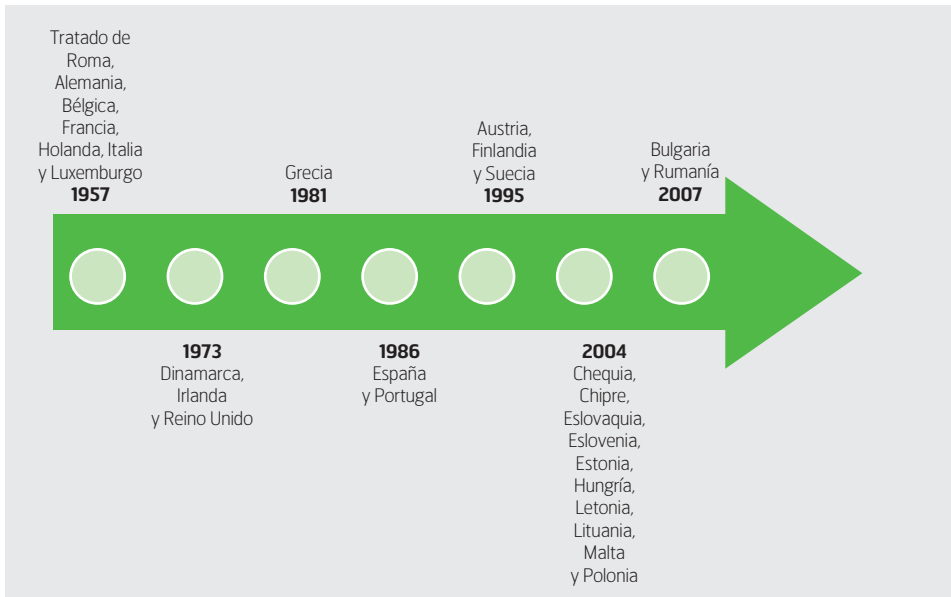
Otras fuentes

- Danish School of Public Administration, *an evaluation of completed twinning projects. A Report Presented to the National Contact Points' Meeting. Brussels - 30th/31st January 2003*, Chris Cooper, Civil Service College, Cabinet Office, UK. Mikael Johansen.
- Alonso Guinea, Fernando. *Los progresos macroeconómicos en los candidatos a la UE. Criterios económicos para la adhesión*. Dr. en CC. Económicas. Profesor del Departamento de Economía Aplicada I. Universidad Complutense de Madrid.
- <http://www.sigmaxweb.org/>
- <http://taieux.cec.eu.int/>
- http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/technical-assistance/twinning_en.htm

- <http://ec.europa.eu/eurostat/>
- Ameco (Annual Macro Economic Data Base, de la Comisión Europea): http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/

AA	Acuerdos de Asociación.
AAA	Programas de Apoyo a los Acuerdos de Asociación Euromediterráneos.
ARYM	Antigua República Yugoslava de Macedonia.
CARDS	Asistencia Comunitaria para la Reconstrucción, el Desarrollo y la Estabilidad.
CFCU/PAU	Unidad Central de Finanzas y Contrataciones. Situado en el país beneficiario.
CPA	Consejero Preadhesión. Experto de larga duración que se desplaza al país candidato para dirigir un proyecto de hermanamiento.
EM	Estado miembro.
ENPI	Instrumento de la Política Europea de Vecindad.
ISPA	Instrumento de preadhesión para las políticas estructurales.
MEDA	Instrumento financiero comunitario de apoyo a las reformas en los países del Mediterráneo meridional, medio y Próximo Oriente.
PC	País candidato a la adhesión a la Unión Europea.
PEV	Política Europea de Vecindad.
PHARE	Instrumento financiero de la estrategia preadhesión para los países candidatos. Su objetivo es ayudar a estos países a prepararse para el ingreso en la Unión Europea.
PNC	Punto nacional de contacto. Persona responsable del Programa de Hermanamientos en los PC y en los EM.
SAPARD	Programa Especial de Adhesión para el Desarrollo Agrícola y Rural.
TACIS	Principal mecanismo de asistencia para promover la transición a una economía de mercado y reforzar la democracia y el imperio de la ley.
UGP	Unidad de Gestión de Programa. Situado en el país beneficiario.

3. Cronograma incorporación países a la Unión Europea



4. Lista de países beneficiarios de los Programas de Hermanamientos y TAIEX. Rendición de cuentas y participación

Nuevos Estados miembros:

- Bulgaria y Rumanía, incorporados en la última adhesión y que siguen beneficiándose del programa durante un período de transición de un año.

Los países candidatos:

- Croacia, Turquía y la Antigua República Yugoslava de Macedonia.

Los países potenciales candidatos:

- Albania, Bosnia y Herzegovina, Kosovo (según la Res. 1244 NNUU), Montenegro y Serbia.

Los países encuadrados en la Política de Vecindad:

- Argelia, Armenia, Autoridad Nacional Palestina, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Líbano, Georgia, Israel, Jordania, Libia, Marruecos, Moldavia, Siria, Túnez y Ucrania.

5. La Europa de los 27 |

El siguiente cuadro muestra algunos indicadores estadísticos de los países incorporados en la última ampliación y cómo ha cambiado en relación a la Europa de los 15.

	Extensión	Población		Producto Interior Bruto		
	1.000 km ²	Millones de habitantes	Habitantes por km ²	Miles de millones €	Per. cápita (€)	% de la media europea per cápita
Bulgaria	111	7.7	69	28.9	3753	15,1%
Chipre	9	0.8	89	15.6	19500	78,3%
Rep. Checa	79	10.3	130	127.1	12340	49,6%
Estonia	45	1.3	29	15.3	11769	47,3%
Hungría	93	10.1	109	101.1	10010	40,2%
Letonia	65	2.3	35	19.9	8652	34,7%
Lituania	65	3.4	52	28.4	8353	33,5%
Malta	0.3	0.4	1333	5.4	13500	54,2%
Polonia	313	38.1	122	308.6	8100	32,5%
Rumanía	238	21.5	90	121.3	5642	22,7%
Eslovaquia	49	5.4	110	54.9	10167	40,8%
Eslovenia	20	2.0	100	34.5	17250	69,3%

	Extensión	Población		Producto Interior Bruto	
	1.000 Km ²	Millones de habitantes	Habitantes por Km ²	Miles de millones €	Per cápita (€)
UE 15	3315.0	392.6	118	11478.9	29200
12 nuevos socios	1087.3	103.3	95	861.0	8335
UE 27	4402.3	496.0	113	12340.1	24900

Fuente: Comisión Europea.

6. Tabla de Proyectos

Proyectos de Hermanamiento Europa

Código Hermanamiento	País	Título del proyecto	Estado	Fecha de endoso	Institución española hermanada	Socios
RONDA 1	1997					
HU-1997-IB-AG-02	HUNGRÍA	Proyecto de mejora de las estructuras y programas de desarrollo rural financiados por fondos comunitarios	Finalizado	1-sep-1999	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	España
RO-1998-IB-JH-01	RUMANÍA	Reforma de la organización del Ministerio Fiscal	Finalizado	30-jun-1999	Ministerio de Justicia	Francia (L), Alemania, Italia, España
RONDA 2	1998 - 2000					
BG-1998-IB-SPP-01	BULGARIA	Gestión de fondos estructurales	Finalizado	5-nov-1999	Ministerio de Economía y Hacienda	España
HU-1997-IB-JH-02	HUNGRÍA	Programa de formación de cuerpos policiales	Finalizado	11-nov-1999	Ministerio del Interior	Alemania (L), Austria, Francia, España
HU-1998-IB-SPP-02	HUNGRÍA	Programa especial preparativo para los fondos estructurales	Finalizado	11-nov-1999	Ministerio de Economía y Hacienda	Francia (L), Finlandia, Austria, España
PL-1998-IB-OT-02	POLONIA	Mitigación de los costes sociales y regionales de la reconversión del carbón y del acero	Finalizado	8-oct-1999	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	España (L), Reino Unido
RO-1997-IB-FIN-09	RUMANÍA	Formación de funcionarios para la gestión del IRPF	Finalizado	3-nov-1999	Ministerio de Economía y Hacienda	España
HU-1998-IB-EN-03	HUNGRÍA	Consolidación de los servicios clave para la conservación de la naturaleza "directiva habitats"	Finalizado	7-feb-2000	Ministerio de Medio Ambiente	Finlandia (L), España
RO-1998-IB-INT-01a	RUMANÍA	Control de fronteras migración y asilo	Finalizado	8-mar-2000	Ministerio del Interior	Reino Unido (L), Francia, España

Código Hermanamiento	País	Título del proyecto	Estado	Fecha de endoso	Institución española hermanada	Socios
RONDA 3	1999-2001					
BG-1999-IB-JH-03	BULGARIA	Desarrollo del sistema de información sobre delincuencia	Finalizado	26-oct-2000	Ministerio del Interior	España (L), Francia
BG-1998-IB-FI-06	BULGARIA	Consolidación de la autoridad supervisora de seguros del Ministerio búlgaro de Economía y Hacienda	Finalizado	29-dic-2000	Ministerio de Economía y Hacienda	España
SL-1999-IB-FI-04	ESLOVENIA	Consolidación institucional del catastro y registro de la propiedad	Finalizado y Hacienda	10-ago-2000	Ministerio de Economía	Reino Unido (L), España
PL-1999-IB-AG-01	POLONIA	Preparación para la introducción de la Política Agrícola Comunitaria	Finalizado	31-jul-2000	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	Rumanía (L), Francia, Holanda, España
PL-1999-IB-OT-01	POLONIA	Desarrollo de los recursos humanos en la función pública	Finalizado	8-sep-2000	Ministerio de Administraciones Públicas	Reino Unido (L), Dinamarca, España
SR-1999-IB-AG-01	ESLOVAQUIA	Preparación para la aplicación de la Política Agraria Común (PAC)	Finalizado	11-dic-2000	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	España (L), Alemania, Holanda
SR-1999-IB-JH-02	ESLOVAQUIA	Lucha contra el crimen organizado	Finalizado	29-dic-2000	Ministerio del Interior	España (L), Reino Unido, Holanda
RO-1999-IB-TR-01	RUMANIA	Seguridad marítima	Finalizado	19-oct-2000	Ministerio de Fomento	Suecia (L), España
SL-1999-IB-JH-01	ESLOVENIA	Prevención y represión del crimen organizado	Finalizado	29-may-2001	Ministerio del Interior	Italia (L), España
HU-1999-IB-AG-01	HUNGRÍA	Desarrollo de estadísticas agrícolas	Finalizado	21-feb-2001	Ministerio de Economía y Hacienda	España (L), Suecia
SR-1999-IB-JH-03	ESLOVAQUIA	Formación de jueces	Finalizado	14-ago-2001	Consejo General del Poder Judicial	España (L), Alemania, Grecia
SR-1999-IB-OT-01	ESLOVAQUIA	Descentralización y modernización de la Administración pública eslovaca	Finalizado	1-jun-2001	Ministerio de Administraciones Públicas	España (L), Francia, Reino Unido
RO-1999-IB-JH-01	RUMANIA	Consolidación de la gestión de control de fronteras	Finalizado	26-jun-2001	Ministerio del Interior	España (L), Francia

Código Hermanamiento	País	Título del proyecto	Estado	Fecha de endoso	Institución española hermanada	Socios
RONDA 4	2001-2002					
BG-1999-IB-CO-02	BULGARIA	Desarrollo de los recursos humanos y de la capacidad informativa del Fondo Nacional de Seguros Médicos de Bulgaria	Finalizado	19-abr-2001	Junta de Castilla-La Mancha	Francia (L), España
HU-1999-IB-CO-01	HUNGRÍA	Preparación para la aplicación del Reglamento del Consejo 1408/71, Seguridad social de trabajadores migrantes	Finalizado	1-ene-2001	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	Holanda (L), Alemania, España
HU-2000-06-02	HUNGRÍA	Institucionalización de la actividad del sistema nacional de información sobre estupefacientes y experimentación con modelos más eficaces destinados a reducir la demanda de drogas	Finalizado	16-oct-2001	Ministerio del Interior	España
LV-1999-IB-CO-01	LETONIA	Aproximación de la legislación y fortalecimiento institucional en materia de seguridad y salud en el trabajo	Finalizado	17-may-2001	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	España
LI-2000-IB-AG-01	LITUANIA	Consolidación de las capacidades del Ministerio de Agricultura e instituciones relacionadas para gestionar y administrar el acervo comunitario en materia agrícola (PAC) y de desarrollo rural	Finalizado	26-feb-2001	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	Dinamarca (L), España, Alemania
LI-2000-IB-AG-03	LITUANIA	Consolidación de las capacidades lituanas para gestionar y administrar la política pesquera común	Finalizado	28-ago-2001	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	España (L), Suecia
LI-2000-IB-JH-01	LITUANIA	Reforzamiento de la lucha contra la demanda ilícita de drogas y reducción de la capacidad de suministro	Finalizado	23-nov-2001	Ministerio del Interior	España (L), Suecia
PL-2000-IB-TR-01	POLONIA	Administración de transportes y acervo	Finalizado	17-dic-2001	Ministerio de Fomento	Reino Unido (L), España
PL-2000-IB-OT-02	POLONIA	Administración de la Política Regional (MALOPOLSKIE) - Hermanamiento	Finalizado	10-oct-2001	Comunidad de Madrid	España
PL-2000-IB-OT-02	POLONIA	Administración de la Política Regional (DOLNOSLAKIE)	Finalizado	10-oct-2001	Junta de Castilla y León	España
CZ-2000-IB-ET-01	REPÚBLICA CHECA	Consolidación de la capacidad para regular y aplicar el acervo comunitario en materia de telecomunicaciones	Finalizado	10-ago-2001	Junta de Castilla y León	España
CZ-2000-IB-OT-03	REPÚBLICA CHECA	Consolidación de la capacidad para aplicar el acervo en materia de protección de datos	Finalizado	26-jul-2001	AEPD (Agencia Española de Protección de Datos)	España
SR-1999-IB-CO-03	ESLOVAQUIA	Preparación de Eslovaquia para participar en la coordinación de los sistemas de seguridad social	Finalizado	20-sep-2001	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	España
SK-2000-IB-JH-01	ESLOVAQUIA	Lucha contra la corrupción	Finalizado	18-oct-2001	Ministerio de Justicia	España

Código Heranamiento	País	Título del proyecto	Estado	Fecha de endoso	Institución española hermanada	Socios
RONDA 4	2001-2002 cont.					
SK-2000-IB-ST-01	ESLOVAQUIA	Censo para mejorar y alinear los registros de empresas	Finalizado	13-dic-2001	Ministerio de Economía y Hacienda	España
RO-2000-IB-FI-02	RUMANÍA	Mejora del sistema de recaudación de impuestos	Finalizado	19-oct-2001	Ministerio de Economía y Hacienda	España
RO-2000-IB-JH-01	RUMANÍA	Reforma del sistema penitenciario y mejora del sistema de libertad condicional	Finalizado	13-ago-2001	Ministerio del Interior	España
RO-2000-IB-JH-02	RUMANÍA	Lucha contra las drogas	Finalizado	13-ago-2001	Ministerio del Interior	España (L), Reino Unido
RO-1999-IB-JH-03	RUMANÍA	Establecimiento de una estructura nacional anticorrupción dentro de la Fiscalía General del Estado	Finalizado	13-ago-2001	Ministerio de Justicia	España
BG-2000-IB-FI-02	BULGARIA	Establecimiento de un sistema de evaluación de conformidad	Finalizado	3-ene-2002	AENOR (Asociación Española de Normalización y Certificación)	España
SL-2000-IB-EY-01	ESLOVENIA	Liberalización y regulación del mercado de la energía	Finalizado	25-jul-2002	Junta de Castilla y León (EREN-Ente Regional de la Energía)	España
SL-2000-IB-FI-01	ESLOVENIA	Libre circulación de mercancías	Finalizado	27-feb-2002	AENOR (Asociación Española de Normalización y Certificación)	Alemania (L), España
SL-2000-IB-SPP-01	ESLOVENIA	Creación de una red de PYMES en la región de Pomurje	Finalizado	25-may-2002	Gobierno de Cantabria (SODERCAN-Sociedad para el Desarrollo Regional de Cantabria)	España
SL-2000-IB-JH-01	ESLOVENIA	Consolidación de la lucha contra las drogas	Finalizado	12-nov-2002	Ministerio del Interior	España
SL-2000-IB-JH-02	ESLOVENIA	Consolidación del cuerpo de policía	Finalizado	11-mar-2002	Ministerio del Interior	España (L), Austria
HU-2000-IB-FI-01	HUNGRÍA	Aproximación a la legislación aduanera	Finalizado	22-feb-2002	Ministerio de Economía y Hacienda	España
LV-2000-IB-JH-02	LETONIA	Desarrollo y puesta en marcha de un sistema de prevención del consumo de drogas de acuerdo con las recomendaciones de la Unión	Finalizado	26-jul-2002	Xunta de Galicia (Plan Nacional de Drogas)	España

Código Hermanamiento	País	Título del proyecto	Estrado	Fecha de endoso	Institución española hermanada	Socios
RONDA 4						
LI-2000-IB-FI-02	LITUANIA	Consolidación de las capacidades administrativas y técnicas para fomentar la libre circulación de mercancías	Finalizado	1-feb-2002	AENOR (Asociación Española de Normalización y Certificación)	España
PL-2000-IB-OT-01	POLONIA	Procedimientos legislativos parlamentarios	Finalizado	29-may-2002	SENADO	Francia (L), España
PL-2000-IB-OT-02	POLONIA	Administración de la Política Regional (OPOLSKIE)	Finalizado	13-feb-2002	Xunta de Galicia	España
PL-2000-IB-EC-04	POLONIA	Derechos de la propiedad industrial e intelectual	Finalizado	28-ene-2002	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	España
PL-2000-IB-EN-03	POLONIA	Control y prevención de la polución a nivel regional	Finalizado	26-abr-2002	Comunidad de Madrid (GEDESMA-Gestión y Desarrollo del Medio Ambiente)	España (L), Dinamarca
CZ-2000-IB-EY-01	REPÚBLICA CHECA	Consolidación de la capacidad para regular y aplicar el acervo en materia de energía	Finalizado	19-mar-2002	Comisión Nacional de la Energía	España (L), Italia
CZ-2000-IB-SO-02	REPÚBLICA CHECA	Consolidación de la capacidad para aplicar el acervo en materia de salud y seguridad en el trabajo	Finalizado	6-ago-2002	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	España (L), Alemania
SK-2000-IB-CE-01	ESLOVAQUIA	Aplicación de la Ley de requisitos técnicos para los productos y conformidad de valoración y asistencia técnica en el proceso de adopción del acervo comunitario sobre libre circulación de mercancías	Finalizado	30-sep-2002	AENOR (Asociación Española de Normalización y Certificación)	España
RO-2000-IB-AG-04	RUMANIA	Armonización de la legislación y fortalecimiento de la capacidad para gestionar el acervo en materia de vino	Finalizado	21-mar-2002	Gobierno de La Rioja (Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico)	España
RONDA 5						
PL-2000-IB-TE-01	POLONIA	Servicio Universal de Telecomunicaciones	Finalizado	2-sep-2002	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	España
MT-2001-IB-JH-01	MALTA	Asilo y control de fronteras	Finalizado	12-mar-2002	Ministerio del Interior	Reino Unido (L), España
MT-2001-IB-SPP-01	MALTA	Desarrollo regional y preparación para la aplicación de fondos estructurales	Finalizado	25-feb-2002	Junta de las Islas Baleares (Consejería de Economía, Hacienda e Innovación)	España

Código Heranamiento	País	Título del proyecto	Estado	Fecha de endoso	Institución española hermanada	Socios
RONDA 5						
CZ-2001-IB-OT-01	REPÚBLICA CHECA	Aplicación de las directivas UE en el sector ferroviario checo	Finalizado	12-jul-2002	Ministerio de Fomento	España
CZ-2001-IB-OT-05	REPÚBLICA CHECA	Funcionamiento efectivo de los operadores del mercado de la energía	Finalizado	14-oct-2002	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	España
HU-2001-IB-EY-01	HUNGRÍA	Legalización del mercado de la energía	Finalizado	5-nov-2002	Junta de Castilla y León (EREN-Ente Regional de la Energía)	España
HU-2001-IB-EY-02	HUNGRÍA	Energías renovables y estadísticas	Finalizado	30-oct-2002	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	España
BG-2001-IB-AG-04	BULGARIA	Reestructuración de la política pesquera	Finalizado	20-nov-2002	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	España (L), Suecia
PL-2001-IB-AG-01	POLONIA	Organización del mercado pesquero	Finalizado	15-may-2002	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	España
PL-2001-IB-EN-03	POLONIA	Sistema de seguridad biológico	Finalizado	12-nov-2002	Generalitat de Cataluña (IRTA- Instituto de Investigación y Tecnología Agroalimentaria)	Alemania (L), Austria, España
PL-2001-IB-JH-02	POLONIA	Crimen organizado y cooperación internacional	Finalizado	9-oct-2002	Ministerio de Justicia	España
RO-2001-IB-AG-02	RUMANIA	Reforzamiento del sistema pesquero	Finalizado	14-ago-2002	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	España
BG-2001-IB-JH-03	BULGARIA	Lucha contra el blanqueo de capitales	Finalizado	22-abr-2003	Ministerio de Economía y Hacienda	España
PL-2001-IB-EC-06 a	POLONIA	Vigilancia del mercado de medicamentos	Finalizado	26-mar-2003	Universidad Complutense de Madrid (Facultad de Farmacia)	España
PL-2001-IB-EC-06 b	POLONIA	Vigilancia del mercado de productos médicos	Finalizado	26-mar-2003	Universidad Complutense de Madrid (Facultad de Farmacia)	España
PL-2001-IB-EC-01	POLONIA	Consolidación de la autoridad supervisora de seguros	Finalizado	10-abr-2003	Ministerio de Economía y Hacienda	España

Código Hermanamiento	País	Título del proyecto	Estado	Fecha de endoso	Institución española hermanada	Socios
RONDA 6	2002-2003					
BG-2002-IB-SO-01	BULGARIA	Elaboración de la legislación de defensa del consumidor	Finalizado	30-jun-2004	Comunidad de Madrid (Consejería de Sanidad y Consumo)	España
PL-2002-IB-OT-02	POLONIA	Preparación de la Administración polaca para los fondos de cohesión	Desadjudicado		Comunidad de Madrid (GEDESMA- Gestión y Desarrollo del Medio Ambiente)	España
TR-2002-IB-JH-04	TURQUÍA	Establecer un centro de control de drogas y revisión de la estrategia nacional de lucha contra las drogas	Finalizado	11-ago-2004	Ministerio del Interior	España (L), Grecia
SI-2002-IB-EY-01-TWL	ESLOVENIA	Liberalización del mercado de gas	Finalizado	29-oct-2002	Comisión de la Energía	España
BG-2002-IB-JH-07	BULGARIA	Creación de un sistema unificado de recursos humanos en el Ministerio del Interior	Finalizado	31-oct-2003	Ministerio del Interior	España
BG-2002-IB-JH-05	BULGARIA	Aplicación del Plan Schengen	Finalizado	23-jul-2003	Ministerio del Interior	España (L), Francia
SI-2002-IB-OT-02	ESLOVENIA	Desarrollo de la programación y gestión del Fondo Social Europeo	Finalizado	20-jun-2003	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	España (L), Alemania
SI-2002-IB-EC-05	ESLOVENIA	Consolidación de la capacidad para la implementación de los acquis en relación al reconocimiento mutuo de títulos	Finalizado	26-jul-2003	Ministerio de Educación y Ciencia	España
SI-2002-IB-OT-04	ESLOVENIA	Consolidación del Tribunal de Cuentas Europeo	Finalizado	21-feb-2003	Tribunal de Cuentas	Reino Unido (L), España (L)
EE-2002-IB-A-G-05	ESTONIA	Implementación de la Política Común de Pesca	Finalizado	11-ago-2003	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	España
HU-2002-IB-SO-04	HUNGRIA	Mejora de la efectividad de las políticas y programas para la integración de los gitanos	Finalizado	28-abr-2003	Fundación Secretariado General Gitano	España
PL-2002-IB-AG-04	POLONIA	Consolidación de la Administración pesquera polaca según los estándares EDIS	Finalizado	20-nov-2003	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	España (L), Francia
CZ-2002-IB-AG-03	REPÚBLICA CHECA	Métodos especiales de diagnóstico en la Planta de Salud de la administración fitosanitaria	Finalizado	4-mar-2003	Generalitat de Cataluña	España
CZ-2002-IB-OT-05	REPÚBLICA CHECA	Establecimiento de un sistema de gestión sanitaria pública	Finalizado	27-mar-2003	Gobierno de Asturias (Consejería de Sanidad)	España (L), Alemania
CY-2002-IB-JH-01	CHIPRE	Establecimiento de un centro de control de drogas y revisión de la estrategia nacional de drogas	Finalizado	22-sep-2003	Ministerio del Interior	España (L), Grecia

Código Heranamiento	País	Título del proyecto	Estado	Fecha de endoso	Institución española hermanada	Socios
RONDA 6 2002-2003 cont.						
RO-2002-IB-SO-01	RUMANÍA	Establecimiento de Agencia Nacional para igualdad de oportunidades de hombres y mujeres	Finalizado	21-oct-2003	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	España
RO-2002-IB-JH-04	RUMANÍA	Modernización y consolidación de las estructuras de anticorrupción del Ministerio de Interior	Finalizado	29-ago-2003	Ministerio del Interior	España
RO-2002-IB-JH-05	RUMANÍA	Desmilitarización policial	Finalizado	19-nov-2003	Ministerio del Interior	Reino Unido (L), España
RO-2002-IB-FI-10	RUMANÍA	Consolidación del Tribunal de Cuentas rumano	Finalizado	21-oct-2003	Tribunal de Cuentas	Alemania (L), España
RO-2002-IB-JH-06	RUMANÍA	Modernización de la Gendarmería rumana	Finalizado	28-jul-2003	Ministerio del Interior	Francia (L), España
TR-2002-IB-TR-01	TURQUÍA	Seguridad en el transporte marítimo	Finalizado	18-dic-2003	Ministerio de Fomento	España
LV-2002-IB-TE-01	LETONIA	Refuerzo de la capacidad de la Autoridad reguladora de las telecomunicaciones	Finalizado	10-feb-2004	Universidad Politécnica de Madrid	España
PL-2002-IB-SO-03	POLONIA	Coordinación de los sistemas de seguridad social	Finalizado	17-mar-2004	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	España
PL-2002-IB-TR-01	POLONIA	Aplicación de la legislación europea de aviación civil	Finalizado	6-ene-2004	Ministerio de Fomento	España
RO-2002-IB-JH-01	RUMANÍA	Mejora de la capacidad de la Policía de Frontera para luchar contra el tráfico de drogas y personas	Finalizado	10-feb-2004	Ministerio del Interior	Alemania (L), España
RO-2002-IB-FI-09	RUMANÍA	Apoyo al Plan Estratégico del Ministerio de Hacienda en la elaboración y aplicación de las políticas presupuestarias	Finalizado	2-abr-2004	Ministerio de Economía y Hacienda	España (L), Italia
RO-2002-IB-JH-03	RUMANÍA	Sistema de Información Schengen	Finalizado	12-ene-2004	Ministerio del Interior	Francia (L), España
RO-2002-IB-JH-07	RUMANÍA	Consolidación de las estructuras anticorrupción en el Ministerio del Interior	Finalizado	26-ene-2004	Ministerio del Interior	Reino Unido (L), España
RONDA 7 2003-2004						
BG-2003-IB-JH-01	BULGARIA	Reforma de procedimientos penales	Finalizado	3-dic-2004	Consejo General del Poder Judicial	España (L), Italia
BG-2003-IB-FI-02	BULGARIA	Creación de un Instituto de Auditoría Pública Externa	Finalizado	28-oct-2004	Tribunal de Cuentas	Alemania (L), España

Código Hermanamiento	País	Título del proyecto	Estado	Fecha de endoso	Institución española hermanada	Socios
RONDA 7	2003-2004 cont.					
BG-2003-IB-EY-02	BULGARIA	Consolidación del órgano regulador de la energía	Finalizado	30-nov-2005	Comisión Nacional de la Energía	España
BG-2002-IB-TE-01	BULGARIA	Comisión reguladora de las telecomunicaciones	Finalizado	16-nov-2004	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	España
LV-2002-IB-FI-07-TWL	LETONIA	Consolidación del departamento de Política Fiscal del Ministerio de Finanzas letón	Finalizado	13-oct-2004	Ministerio de Economía y Hacienda	España
MULTICOUNTRY	Países candidatos de Europa Central y del Este	Formación de técnicas de investigación y procedimientos. Programa contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la UE	Finalizado	1-jul-2004	Consejo General del Poder Judicial- Fiscalía Anticorrupción	España
PL-2003-IB-OT-04	POLONIA	Mejora de las estructuras de control para la aplicación de los fondos de cohesión y ERDF en el sector transporte	Finalizado	20-sep-2004	Ministerio de Fomento	España
PL-2003-IB-JH-03	POLONIA	Lucha contra el crimen organizado	Finalizado	9-jun-2005	Ministerio del Interior	España
PL-2003-IB-AG-05	POLONIA	Implementación de las medidas de desarrollo rural financiadas por EAGGF	Finalizado	26-mar-2005	Xunta de Galicia (Instituto de Desarrollo Comunitario de Galicia)	Reino Unido (L), España
PL-2003-IB-JH-05	POLONIA	Apoyo al sistema judicial	Finalizado	9-dic-2004	Consejo General del Poder Judicial	España
RO-2003-IB-JH-10	RUMANIA	Apoyo para la mejora del sistema penitenciario	Finalizado	16-ago-2004	Ministerio del Interior	España
RO-2003-IB-SO-01	RUMANIA	Implementación de un sistema legal unitario armonizado con las previsiones comunitarias relacionadas con el Código Laboral	Finalizado	20-ene-2005	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	España
RO-2003-IB-JH-08	RUMANIA	Consolidación de la capacidad institucional de la Oficina Nacional Anticorrupción	Finalizado	26-ago-2005	Ministerio de Justicia	España
RO-2003-IB-JH-05	RUMANIA	Lucha contra el tráfico de drogas	Finalizado	20-jul-2004	Ministerio de Sanidad y Consumo	España (L), Francia
RO-2003-IB-JH-02	RUMANIA	Control de aduanas en el mar Negro	Finalizado	23-ago-2004	Ministerio del Interior	España (L), Francia
RO-2003-IB-JH-01	RUMANIA	Control de aduanas	Finalizado	9-may-2006	Ministerio del Interior	Francia (L), España

Código Heramientamiento	País	Título del proyecto	Estado	Fecha de endoso	Institución española hermanada	Socios
RONDA 7						
RO-2003-IB-FI-03	RUMANÍA	Aduanas	Finalizado	10-ago-2004	Ministerio de Economía y Hacienda	España
RO-2003-IB-TE-01	RUMANÍA	Autoridad Reguladora Nacional de Comunicaciones	España retira propuesta una vez adjudicado el proyecto		Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	España
RO-2003-IB-SPP-05	RUMANÍA	Desarrollo regional Región Oeste	Finalizado	23-mar-2005	Gobierno de Cantabria (Sodercan-Sociedad para el Desarrollo Regional de Cantabria)	España
TR-2003-IB-JH-01	TURQUÍA	Fortalecimiento de la eficiencia y eficacia de la Policía Nacional turca	Finalizado	11-feb-2005	Ministerio del Interior	España
BG-2001-IB-TE-01-TWL	BULGARIA	Fortalecimiento de la regulación de las comunicaciones / capacidad de la comisión de regulación postal	Finalizado	28-nov-2003	Ministerio de Fomento	España
BG-2001-IB-FI-08-TWL	BULGARIA	Auditoría piloto para la formación y control de la deuda pública	Finalizado	28-nov-2003	Tribunal de Cuentas	Alemania (L), España
CZ-2001-IB-OT-01-TWL	REPÚBLICA CHECA	Fortalecimiento en los acqvis de protección de datos	Finalizado	30-ago-2003	AEPD (Agencia Española de Protección de Datos)	España
RO-2001-IB-JH-04-TWL	RUMANÍA	Continuación de la asistencia en Rumanía en el fortalecimiento de sus estructuras anticorrupción dentro de su sistema judicial	Finalizado	13-nov-2003	Ministerio de Justicia	España
RO-2001-IB-TR-03	RUMANÍA	Mejora de la seguridad vial y fortalecimiento institucional en el sector transporte	Finalizado	28-nov-2003	Ministerio de Fomento	España
EE-2002-IB-AG-02-TWL	ESTONIA	Consolidación del sistema de control de la encefalopatía espongiforme bovina	Finalizado	12-ene-2004	Junta de Castilla y León (Consejería de Agricultura y Ganadería)	España
LT-2003-IB-JH-02	LITUANIA	Establecimiento de una unidad SIRENE	Finalizado	30-abr-2004	Ministerio del Interior	España
MT-2003-IB-SO-01-TWL	MALTA	Preparación de la capacidad administrativa, programación e implementación de la Iniciativa comunitaria EQUAL en Malta	Finalizado	7-may-2004	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	España
CZ-2002-IB-SO-04-TWL	REPÚBLICA CHECA	Exclusión social de las comunidades gitanas	Finalizado	22-ene-2004	Fundación Secretariado General Gitano	España

Código Hermanamiento	País	Título del proyecto	Estrado	Fecha de endoso	Institución española hermanada	Socios
RONDA 7						
SK-TL-P0-135	ESLOVAQUIA	Asegurar la capacidad del Sistema de Salud Público Eslovaco para aplicar el acervo de coordinación de esquemas de seguridad social	Finalizado	30-mar-2004	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	España
LT-2003-IB-AG-03	LITUANIA	Consolidación de la implementación de políticas y procedimientos en la protección de plantas e identificación de variedades	Desadjudicado		Universidad Complutense de Madrid	España
LV-2003-IB-JH-01	LETONIA	Desarrollo y consolidación de la oficina de prevención y combate de la corrupción	Desadjudicado		Ministerio de Justicia	España
KI-2003-01-KAZ	KAZAJSTÁN	Desarrollo de capacidades operacionales de la Institución Estatal del Defensor del Pueblo en Kazajstán	Finalizado	31-nov-2005	Defensor del Pueblo Español	España (L), Grecia
KI-2003-06-RU	RUSIA	Ubicación y papel de las instituciones de protección de los derechos del consumidor del gobierno local	En suspensión	19-sep-2005	Generalitat de Cataluña (Consejería de Sanidad)	España
KI-2003-11-RU	RUSIA	Creación de mecanismos de cooperación entre el Ministerio de Política Nacional de la República de Utmur, gobiernos locales, asociaciones nacionales y culturales y medios de comunicación, con el objetivo de desarrollar la tolerancia étnica	Finalizado	1-ene-2005	Fundación Secretariado General Gitano	España
CR-2002-03-05-01	CROACIA	Consolidación de la oficina de prevención de la corrupción y el crimen organizado	Finalizado	20-mar-2005	Ministerio de Justicia	España
RONDA 8						
RO-2003-IB-FI-07-TWL	RUMANÍA	Transposición del acervo comunitario en el campo de intercambio de información para IVA e impuestos especiales	Finalizado	7-dic-2004	Ministerio de Economía y Hacienda	España
HU-2003-FI-01-TWL	HUNGRÍA	Análisis de riesgo en materia de aduanas	Finalizado	3-dic-2004	Ministerio de Economía y Hacienda	España
HU-2004-IB-TR-01	HUNGRÍA	Mejora del sistema ferroviario	Finalizado	15-ago-2005	Ministerio de Fomento	España
TR-2004-IB-JH-05	TURQUÍA	Desarrollo de un sistema de formación de la policía de fronteras	Finalizado	23-ago-2006	Ministerio del Interior	España (L), Hungría
RO-2004-IB-JH-09	RUMANÍA	Combatir el crimen organizado–un enfoque inter-institucional	Finalizado	7-jul-2006	Ministerio del Interior	España (L), Francia

Código Heranamiento	País	Título del proyecto	Estado	Fecha de endoso	Institución española hermanada	Socios
RONDA 8	2004-2005 cont.					
BG-2003-IB-FI-02-TWL	BULGARIA	Desarrollo de metodología legislativa y logística para el sistema INTRASTAT en Bulgaria	Finalizado	26-abr-2005	Ministerio de Economía y Hacienda	España
BG-2004-IB-FI-02	BULGARIA	Consolidación de la capacidad administrativa de la Comisión de Seguros búlgara	Finalizado	9-nov-2005	Ministerio de Economía y Hacienda	Polonia (L), España
RO-2003-IB-FI-08	RUMANÍA	Mejora de la participación de las aduanas nacionales rumanas en su integración en el sistema de fronteras e implementación de los procedimientos y estándares de la UE	Finalizado	6-dic-2005	Ministerio de Economía y Hacienda	España
RO-2004-IB-FI-01	RUMANÍA	Completar la armonización de la legislación tributaria y fortalecimiento de la administración fiscal	Finalizado	31-may-2006	Ministerio de Economía y Hacienda	España (L), Francia
BG-2004-IB-JH08	BULGARIA	Desarrollo y consolidación de la capacidad administrativa centralizado automatizado de los sistemas de controles policiales de conformidad con los estándares europeos	Finalizado	15-mar-2006	Ministerio del Interior	España (L), Francia
BG-2004-IB-JH-02	BULGARIA	Cooperación judicial en materia civil y penal	Finalizado	22-sep-2005	Consejo General del Poder Judicial	España (L), Suecia
BG-2004-IB-JH-04	BULGARIA	Mejora del estatus legal y refuerzo de la capacidad del Consejo Superior Judicial	Finalizado	18-ago-2005	Consejo General del Poder Judicial	España (L), Alemania
BG-2004-IB-JH-05	BULGARIA	Consolidación de la formación de los magistrados y del personal administrativo judicial en Bulgaria	Finalizado	28-feb-2006	Consejo General del Poder Judicial	España
PL-2004-IB-AG-05	POLONIA	Consolidación institucional para el diseño e implementación del Instrumento Financiero para la Dirección de las Industrias Pesqueras (2007-2013)	Finalizado	28-sep-2005	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	España (L), Francia
PL-2004-IB-SO-03	POLONIA	Preparación de procedimientos e instrumentos de la sanidad pública polaca para aplicar la legislación derivada de VITAPOL (Coordinación de sistemas de seguridad social)	Finalizado	22-nov-2005	Ministerio de Sanidad y Consumo	Reino Unido (L), España
LT-2004-IB-AG-05	LITUANIA	Consolidación de la capacidad de control de las actividades de la pesca y de la Organización del Mercado Común de los productos pesqueros	Finalizado	9-feb-2006	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	España (L), Alemania

Código Hermanamiento	País	Título del proyecto	Estado	Fecha de endoso	Institución española hermanada	Socios
RONDA 8	2004-2005 cont.					
BG-2004-IB-JH-11	BULGARIA	Mayor desarrollo y consolidación de la capacidad administrativa del Ministerio del Interior a través del desarrollo de sistemas de información automatizados y centralizados para la gestión del control de las fronteras externas de la UE	Finalizado	30-jun-2006	Ministerio del Interior	España (L), Francia
RO-2004-IB-JH-04	RUMANIA	Cooperación policial	Finalizado	3-may-2006	Ministerio del Interior	España (L), Francia
RO-2004-IB-FI-06	RUMANIA	Consolidación del Tribunal de Cuentas rumano	Finalizado	30-nov-2005	Tribunal de Cuentas	España (L), Alemania
BG-2004-IB-SO-04	BULGARIA	Desarrollo del sistema de emergencias con el objetivo de mejorar el acceso a la sanidad de los grupos vulnerables, en particular la población gitana	Finalizado	31-may-2006	Junta de Andalucía (Escuela Andaluza de Salud)	España (L), Italia
RO-2004-IB-AG-08	RUMANIA	Apoyo al fortalecimiento del subsector vinícola	Finalizado	27-ene-2006	Junta de La Rioja (Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico)	España (L), Francia
RO-2004-IB-JH-03	RUMANIA	Continuación de la mejora del sistema penitenciario rumano	Finalizado	30-jun-2006	Ministerio del Interior	España
RO-2004-IB-AG-09	RUMANIA	Apoyo para una mayor consolidación del mercado de productos pesqueros y de la acuicultura	Finalizado	2-may-2006	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	España (L), Italia
RO-2004-IB-JH-08	RUMANIA	Consolidación de la capacidad institucional de las agencias rumanas relativas a la reducción de la demanda de drogas	Finalizado	28-sep-2006	Ministerio de Sanidad y Consumo	España
HU-2003-IB-JH-07-TWL	HUNGRIA	Estudio de viabilidad y formación para la prevención del crimen en Hungría	Finalizado	5-abr-2005	Universidad Carlos III de Madrid	España
SI-2004-IB-AG-02-TWL	ESLOVENIA	Sistema efectivo de control fitosanitario	Finalizado	16-ene-2006	Generalitat de Cataluña (Consejería de Agricultura y Pesca)	España
LV-2004-NS-01-TWL	LETONIA	Gestión de residuos radioactivos y desmantelamiento de reactores	Finalizado	9-feb-2006	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	España
HR-2003-IB-JH-02	CROACIA	Formación de fiscales	Finalizado	20-oct-2005	Ministerio de Justicia	Francia (L), España
BA-2004-IB-OT-01	BOSNIA HERZEGOVINA	Protección de datos	Finalizado	20-oct-2005	AEPD (Agencia Española de Protección de Datos)	República Checa (L), España

Código Heranamiento	País	Título del proyecto	Estado	Fecha de endoso	Institución española hermanada	Socios
RONDA 9	2005-2006					
EE-2005-IB-AG-02	ESTONIA	Consolidación institucional para el diseño y puesta en práctica del Instrumento Financiero para la Dirección de las Industrias Pesqueras (2007-2013)	Finalizado	14-ago-2006	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	España
HU-2005-IB-JH-01	HUNGRIA	Establecimiento de una capacitación sostenible para la judicatura húngara basada en la Escuela de Jueces	Finalizado	31-ago-2007	Consejo General del Poder Judicial	Alemania (L), España
EE-04-IB-TR-01-TWL	ESTONIA	Creación de un sistema de supervisión de seguridad de vuelo para la Administración estonia de la aviación civil	Finalizado	30-may-2006	Ministerio de Fomento	España
TR-2005-IB-EN-01	TURQUÍA	Mejora de la seguridad marítima en puertos y áreas costeras en Turquía	Finalizado	5-dic-2006	Ministerio de Fomento	Alemania (L), España
BG-2005-IB-OT-02	BULGARIA	Consolidación de la capacidad administrativa de la Comisión de protección de datos búlgara y abastecimiento de las condiciones para la implementación de la ley personal de la protección de los datos	Finalizado	27-dic-2006	AEPD (Agencia Española de Protección de Datos)	España
RO-2004-IB-JH-07	RUMANÍA	Medidas anti-corrupción para la Policía Fronteriza y las aduanas	Finalizado	8-feb-2007	Ministerio del Interior	España
BG-2004-IB-TE-01-TWL	BULGARIA	Implicaciones reguladoras de la introducción de redes de nueva generación y temas de sistema de seguridad de firma electrónica	Finalizado	26-abr-2006	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	España
SR-2005-IB-AG-03	SERBIA Y MONTENEGRO	Consolidación institucional para la regulación del sector del vino serbio	En ejecución	16-nov-2006	Gobierno de La Rioja (Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico)	España
MK-2005-IB-JH-02	MACEDONIA	Combate del blanqueo de capitales (fase II)	En ejecución	26-sep-2007	Ministerio de Economía y Hacienda	España
AL-2004-IB-JH-01-TWL	ALBANIA	Consolidación del Consejo de Justicia y su inspección	En ejecución	12-ene-2007	Consejo General del Poder Judicial	Italia (L), España
PL-2004-IB-JH-04-TWL	POLONIA	Consolidación del sistema judicial polaco	Finalizado	16-jul-2006	Consejo General del Poder Judicial	España
HR-2003-IB-FI-04-TWL	CROACIA	Consolidación del sistema de laboratorios de aduanas en Croacia	Finalizado	6-jun-2006	Ministerio de Economía y Hacienda	España
EE-2004-IB-FI-02-TWL	ESTONIA	Implementación de los acqis de aduanas de la Unión Europea	Finalizado	7-ago-2006	Ministerio de Economía y Hacienda	España

Código Hermanamiento	País	Título del proyecto	Estado	Fecha de endoso	Institución española hermanada	Socios
RONDA 9	2005-2006 cont.					
LV-2005-OT-01-TWL	LETONIA	Consolidación de la capacidad administrativa de la Corte Suprema	Finalizado	6-oct-2006	Ministerio de Justicia	España
MT-2005-IB-OT-01-TWL	MALTA	Consolidación de la Conservación de la Industria Pesquera y División de Control	Finalizado	15-ene-2007	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	España
PL-2004-IB-JH-05-TWL	POLONIA	Gestión en la policía polaca	Finalizado	7-dic-2007	Ministerio del Interior	España
HU-2004-IB-FI-01-TWL	HUNGRIA	Reforzar la funcionalidad independiente de la auditoría interna en la aduana y la guardia financiera húngaras	Finalizado	30-nov-2006	Ministerio de Economía y Hacienda	España
HU-2004-IB-FI-02-TWL	HUNGRIA	Práctica europea en el campo del control de impuestos y regulación del uso de los biocarburantes y otros carburantes renovables para el transporte	Finalizado	30-nov-2006	Ministerio de Economía y Hacienda	España
PL-2006-IB-EN-02	POLONIA	Comunicación, conciencia pública y construcción de capacidades para la Red EU Natura 2000	En ejecución	18-ene-2008	Ministerio de Medio Ambiente	España
RO-2006-IB-FI-02	RUMANIA	Desarrollo de las redes de laboratorios de aduanas	Cancelado		Ministerio de Economía y Hacienda	España
MT-2004-IB-FI-02-TWL	MALTA	Ayuda relacionada con los preparativos técnicos para el cambio al euro	Finalizado	28-nov-2007	Ministerio de Economía y Hacienda	Francia (L), España
2007						
BG-2005-IB-FI-12-TWL	BULGARIA	Fortalecimiento de la capacidad administrativa del sector de concesiones en la República de Bulgaria en relación a la implementación de la nueva legislación de concesiones	Finalizado	2-oct-2007	Ministerio de Fomento	España
RO-2006-IB-EN-06	RUMANIA	Implementación y cumplimiento del acervo medioambiental basado en el manejo de los residuos	En ejecución	27-feb-2008	Xunta de Galicia (Sogama-Sociedad Gallega de Medio Ambiente)	España (L), Holanda
HR-2005-IB-AG-01	CROACIA	Fortalecimiento de la capacidad institucional y apoyo a la Dirección Pesquera en la administración y control de las políticas de pesca comunitarias	En ejecución	27-nov-2007	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	España
TR-2006-IB-JH-03	TURQUIA	Capacitación de los oficiales de la Gendarmería en los estándares de Derechos Humanos europeos	En ejecución	1-nov-2008	Ministerio del Interior	Italia (L), España
BG-2006-IB-JH-02	BULGARIA	Creación y fortalecimiento de un sistema nacional para el apoyo a las víctimas	En ejecución	30-may-2008	Consejo General del Poder Judicial	España

Código Hermanamiento	País	Título del proyecto	Estado	Fecha de endoso	Institución española hermanada	Socios
2007 cont.						
BG-2006-IB-SPP-01	BULGARIA	Mejora de los mecanismos de coordinación, dirección e implementación de los Instrumentos Estructurales Europeos en Bulgaria	En ejecución	30-may-2008	Ministerio de Economía y Hacienda	Italia (L), España
PL-2006-IB-JH-04-TWL	POLONIA	Apoyo a las comunidades regionales y locales para prevenir la adicción a las drogas a nivel local	Finalizado	22-oct-2007	Ministerio de Sanidad y Consumo	España
PL-2005-IB-TE-01-TWL	POLONIA	Seguimiento y fomento del desarrollo del mercado de telecomunicaciones	Finalizado	5-dic-2007	Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones	España
SK-2005-IB-OT-01-TWL	ESLOVAQUIA	Fortalecimiento de la capacidad institucional y administrativa para prevenir y combatir la corrupción	Finalizado	13-dic-2007	Ministerio de Justicia	España
PL-2006-IB-AG-02-TWL	POLONIA	Fortalecimiento de la administración veterinaria polaca en el campo de la salud pública veterinaria	Finalizado	16-ene-2008	Comunidad de Madrid (Consejería de Sanidad y Consumo)	España
BG-2005-IB-TE-01-TWL	BULGARIA	Asistencia en la transición de la televisión análoga a la televisión digital terrestre	Finalizado	30-nov-2007	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	España
BG-2005-IB-TR-01-TWL	BULGARIA	Mejora de la capacidad administrativa de la Dirección General de Administración Civil Aérea	Finalizado	30-nov-2007	Ministerio de Fomento	España
2008						
SK-2006-IB-JH-01-TWL	ESLOVAQUIA	Mejora de los procedimientos criminales en los casos de delincuencia y corrupción ejecutados por miembros de las fuerzas policiales	Finalizado	21-abr-2008	Secretaría de Estado de Seguridad	España
AL-2005-IB-ILS-01	ALBANIA	Apoyo a la Oficina General Fiscal para asumir la inspección y evaluación de los fiscales	En ejecución	1-oct-2008	Fiscalía General del Estado	España (L), Italia
BG-2007-IB-JH-07	BULGARIA	Fortalecimiento de la gestión pública de la Corte Administrativa y la Magistratura	En negociación		Consejo General del Poder Judicial	España (L), Alemania
BG-2007-IB-JH-08	BULGARIA	Avances hacia una mayor calidad de formación de la Magistratura búlgara	En negociación		Consejo General del Poder Judicial	España (L), Francia
BG-2007-IB-JH-01	BULGARIA	Mejora de la capacidad administrativa de la policía para contrarrestar los delitos de drogas a nivel regional y nacional	En negociación		Secretaría de Estado de Seguridad	España

Código Hermanamiento	País	Título del proyecto	Estado	Fecha de endoso	Institución española hermanada	Socios
2008 cont.						
BG-2007-IB-EN-06	BULGARIA	Fortalecimiento de la capacidad institucional para la implementación del acervo de la protección de la naturaleza	En negociación		Junta de Castilla y León (Fundación del Patrimonio Natural de Castilla y León)	España
RO-2007-IB-JH-01	RUMANIA	Unificación de la Jurisprudencia de los juzgados y de la Oficina del Fiscal en Rumanía	En suspensión		Consejo General del Poder Judicial	España
BG-2007-IB-FI-01-TWL	BULGARIA	Mejora del mecanismo de implementación del sistema intrastat en Bulgaria	En ejecución	29-nov-2008	AEAT (Agencia Estatal de Administración Tributaria)	España
BG-2006-IB-TE-01-TWL	BULGARIA	Desarrollo eficaz del mercado de las comunicaciones electrónicas	En ejecución	30-jul-2008	Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones	España
BG-2006-IB-FI-01-TWL	BULGARIA	Creación de una práctica común para la aplicación del acervo comunitario en el área de los procedimientos por insolvencia	En ejecución	30-nov-2008	AEAT (Agencia Estatal de Administración Tributaria)	España
RO-2007-IB-FI-07	RUMANIA	Fortalecimiento de la reforma de la administración de impuestos	En negociación		AEAT (Agencia Estatal de Administración Tributaria)	España
EE-2006-IB-TWP-ENV-05-TL	ESTONIA	Gestión de las áreas de la Red Natura 2000	En ejecución	8-dic-2008	Junta de Castilla y León (Fundación del Patrimonio Natural de Castilla y León)	España
EE-2006-IB-TWP-FIN-04-TL	ESTONIA	Desarrollo y aplicación de un sistema de aduanas, basado en el análisis de precursores usados en la manufactura de sustancias narcóticas y psicotrópicas, para detectar y prevenir el manejo ilegal de precursores	En ejecución	12-dic-2008	AEAT (Agencia Estatal de Administración Tributaria)	España

Proyectos de Hermanamiento Mediterráneo

Código Hermanamiento	País	Título del proyecto	Estado	Fecha de endoso	Institución española hermanada	Socios
LIB-2004-AA-FI-01	LÍBANO	Refuerzo institucional de la Autoridad Supervisora de Seguros	Cancelado	24-mar-2006	Ministerio de Economía y Hacienda	España
TU-2006-AA-SO-13	TÚNEZ	Apoyo institucional a la Caja Nacional de Seguridad Social, con el fin de extender la cobertura social, a las poblaciones no cubiertas	En ejecución	8-jun-2007	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	Francia (L), España
MA-2006-AA-FI-07	MARRUECOS	Apoyo institucional a la Caja Nacional de Seguridad Social, con el fin de extender la cobertura social, a las poblaciones no cubiertas	En ejecución	5-oct-2007	Ministerio de Economía y Hacienda	España (L), Francia
TU-2006-AA-TR-14	TÚNEZ	Refuerzo de las capacidades institucionales de la Oficina Nacional de la Artesanía (DNA) para la promoción del sector de la artesanía	En ejecución	17-sep-2007	Ministerio de Fomento	España (L), Francia
MA-2007-AA-OT-12	MARRUECOS	Refuerzo de las capacidades de intervención de la Agencia de la Oriental	En ejecución	4-sep-2008	Junta de Andalucía (Agencia Andaluza de Cooperación Internacional)	España
MA-2007-AA-OT-13	MARRUECOS	Refuerzo de las capacidades de la Wilaya de la Oriental en materia de desarrollo económico integral y duradero de la región	En ejecución	4-sep-2008	Xunta de Galicia (Consellería de Economía)	España
IS-2007-ENPAP-JH-01	ISRAEL	Fortalecimiento para la protección de datos en Israel	En negociación		AEPD (Agencia Española de Protección de Datos)	España

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.

