

Roberto Cuñat Arias*

María Lacasa Díaz**

Eva Bernedo Vidal***

LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA CON TERCEROS PAÍSES

La ayuda externa de la Unión Europea alcanza un volumen anual de 11.000 millones de euros que generan un amplio mercado para los operadores de los Estados miembros de la Unión Europea y de los países receptores de fondos. Este artículo lleva a cabo un breve repaso de los instrumentos de ayuda externa vigentes en el actual período presupuestario, analizando la participación de los operadores españoles en las licitaciones financiadas por la UE en terceros países e introduciendo las líneas generales que guían la negociación, actualmente en curso, de los nuevos instrumentos que entrarán en vigor en 2014.

Palabras clave: ayuda externa, contratos, convocatorias de propuestas, organizaciones internacionales, cooperación delegada, financiación mixta (blending), Unión Europea.

Clasificación JEL: F15, F30, F35, G15.

1. Instrumentos de ayuda externa, 2007-2013

En el Marco Financiero Plurianual de la UE (MFP) para 2007-2013, la Unión Europea (UE) destina anualmente alrededor de 11.000 millones de euros¹ a la financiación de acciones más allá de sus fronteras, 7.000 millones provienen del presupuesto de la UE y el resto del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) destina-

do a los países de África, Caribe y Pacífico, que se nutre de las aportaciones directas de los Estados miembros UE.

Actualmente se está negociando el nuevo MFP para el período 2014-2020 en base a una propuesta de la Comisión Europea. El resultado de la negociación previsiblemente aumentará el presupuesto para ese período, por lo que se incrementará también el volumen de financiación para la cooperación con países terceros, que resulta muy atractiva en el contexto actual de crisis global, en el que las restricciones presupuestarias se imponen en casi todos los ámbitos.

Durante estas negociaciones del MFP se acuerdan los diferentes instrumentos o programas de ayuda externa a través de los cuales se canaliza la asistencia hacia los países terceros. Así, en 2007 los países de

* Técnico Comercial y Economista del Estado. Consejero Económico y Comercial. Representación Permanente de España ante la UE.

** Responsable del Departamento Antena Programas Europeos de la Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Bruselas.

*** Responsable del Departamento Antena Programas Europeos de la Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Bruselas.

¹ Este importe no incluye la cooperación bilateral de los 27 Estados miembros UE.

CUADRO 1
REPARTO PRESUPUESTARIO POR INSTRUMENTOS GEOGRÁFICOS, 2007-2013

Instrumento	Zona geográfica	Mill. € 2007-2013	Media anual	% Total
10.º FED (2008-2013)	África, Caribe, Pacífico ^a	22.682	3.780	45
IPA	Balcanes Occidentales, Islandia y Turquía	11.468	1.638	19
IEVA	Mediterráneo Sur/ Este Europa ^b	11.181	1.597	19
ICD	América Latina/Asia/Oriente Próximo/Sudáfrica ^c	10.057	1.437	17
ICI	Países industrializados y de renta alta ^d	172	25	0
Instrumento para	Groenlandia	175	25	0
Total programas geográficos		55.735	8.502	100

NOTAS: ^a El volumen de fondos asignado a los países de África, Caribe y Pacífico a través del FED es mayor en términos nominales, no hay que olvidar que este fondo abarca 78 países (48 de África, 15 del Caribe, 15 del Pacífico) y 13 territorios de ultramar, de forma que, individualmente, perciben un volumen menor que los candidatos a la adhesión o los países incluidos en la denominada política europea de vecindad.

^b Vecindad Sur: Argelia, Palestina, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Siria, Túnez.

Vecindad Este: Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Federación de Rusia, Georgia, Moldavia, Ucrania.

^c Reparto geográfico 2007-2013: América Latina: 2.690 millones de euros, media anual: 384 millones de euros; Asia: 5.187 millones de euros, media anual: 741 millones de euros; Asia Central: 719 millones de euros, media anual: 103 millones de euros; Oriente Próximo: 481 millones de euros, media anual: 69 millones de euros; Sudáfrica: 980 millones de euros, media anual: 140 millones de euros.

^d Australia, Bahrein, Brunei, Canadá, Taipéi (China), Hong-Kong, Japón, Corea, Kuwait, Macao, Nueva Zelanda, Omán, Qatar, Arabia Saudí, Singapur, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos.

En 2011 entró en vigor una modificación del Reglamento ICI por la que se crea el instrumento ICI + que amplía el ámbito geográfico del ICI a otros países 46 países (18 de ellos de América Latina) incrementándose su presupuesto en 176 millones de euros para el período 2007-2013.

FUENTE: Comisión Europea y elaboración propia.

la UE acordaron agrupar la multitud de programas de ayuda externa, existentes hasta entonces, en los instrumentos que se encuentran en vigor en la actualidad: Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA), Instrumento de Asistencia a la Preadhesión (IPA), Instrumento de Cooperación con países y territorios industrializados y otros países y territorios de renta alta (ICI), e Instrumento para Groenlandia. Además reformó el FED que se mantiene como elemento extrapresupuestario.

Asimismo, se crearon tres programas temáticos o sectoriales: Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH), Instrumento de Seguridad Nuclear (ISN) e Instrumento de Estabilidad, prevención y reacción ante las crisis (IE), manteniendo otros programas existentes, como la ayuda humanitaria o la asistencia macrofinanciera. Todos ellos pueden financiar acciones en cualquier país tercero.

Por último, se creó un instrumento híbrido el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) con una doble vertiente: geográfica, que abarca todos aquellos países que no mantienen una relación privilegiada con la UE, (América Latina, Asia, Asia Central, Oriente Próximo y la República Sudafricana) y otra sectorial o temática (medio ambiente, energía, infraestructuras sociales, migración, apoyo a países productores de azúcar o seguridad alimentaria).

Desglose del presupuesto de ayuda externa, 2007-2013

En el Cuadro 1 se aprecia que el reparto de la vertiente geográfica de los 11.000 millones de euros anuales de ayuda externa sigue criterios de proximidad geográfica y/o política. Así, los países candidatos a la adhesión de los Balcanes Occidentales y Turquía, y los países veci-

CUADRO 2
REPARTO PRESUPUESTARIO POR INSTRUMENTOS SECTORIALES O TEMÁTICOS,
2007-2013

Instrumento	Millones €	Media anual	% Total
Ayuda humanitaria	5.609	801	34
Estabilidad	2.062	295	12
ICD - Seguridad alimentaria	1.709	244	10
ICD - Agentes no estatales	1.639	234	10
ICD - Protocolo azúcar	1.244	178	7
Derechos Humanos	1.104	158	7
ICD - Invertir en personas: salud, educación	1.060	151	6
ICD - Medio ambiente	804	115	5
Seguridad nuclear	524	75	3
Asistencia macrofinanciera	^a	66	3
ICD - Migración y asilo	384	55	2
Protección civil	56	8	0
Total dotaciones temáticas	16.195	2.380	100

NOTA: ^a No se dispone de cifra para el período completo al no ser ayuda programable, se asigna caso por caso.

FUENTE: Comisión Europea y elaboración propia.

nos al Sur y Este de la UE, son los que reciben mayor volumen de fondos. Esa proximidad geográfica y política determina, también, el tipo de acción que financia la Unión Europea en un país determinado. En la medida que existe un vínculo más estrecho con ese país, las acciones financiadas se apartan sensiblemente de la tradicional cooperación al desarrollo (infraestructuras básicas de agua, energía, pistas rurales, democratización) para enmarcarse en un tipo de cooperación más sofisticado, tanto desde el punto de vista sectorial (tecnologías de la información, armonización legislativa, infraestructuras tecnológicamente avanzadas en materia de agua, saneamiento, energía o transporte) como de los objetivos que se pretende alcanzar con las acciones financiadas: adopción del acervo comunitario y aplicación de políticas comunitarias de cara a una próxima adhesión a la UE.

Por lo que respecta a los criterios sectoriales, el objetivo en este ámbito consiste en extrapolar a los países terceros los principios que rigen las políticas comunitarias en áreas tales como medio ambiente, democracia y derechos hu-

manos, salud y educación, entre otros. El Cuadro 2 muestra los diferentes instrumentos sectoriales o temáticos existentes y la dotación presupuestaria asignada a cada uno de ellos en el actual marco financiero plurianual.

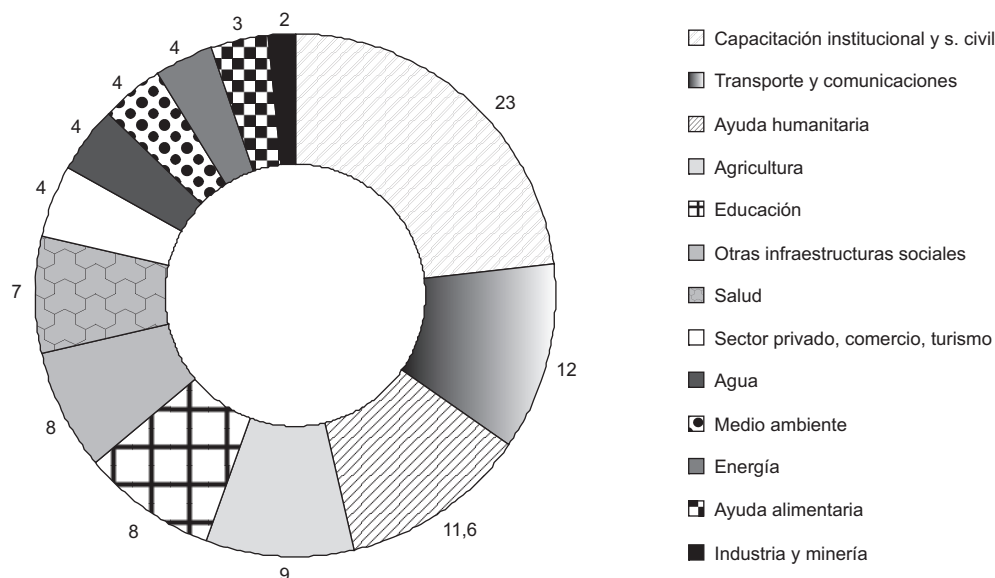
Reparto sectorial de los fondos del período 2007-2010

En el período 2007-2010 el sector que recibió mayor financiación fue el de capacitación institucional, seguido por transporte y comunicaciones, ayuda humanitaria y agricultura. Cabe señalar que los sectores tradicionalmente de interés para las empresas españolas (infraestructuras y capacitación institucional, entre otros) siguen recibiendo un importante porcentaje de financiación (Gráfico 1).

Ciclo del proyecto

En líneas generales, el proceso de programación de la ayuda externa de la Unión Europea es similar en to-

GRÁFICO 1
REPARTO SECTORIAL DE LA AYUDA EXTERNA COMPROMETIDA, 2007-2010
(En %)



FUENTE: Comisión Europea y elaboración propia.

dos los instrumentos y se ajusta al siguiente esquema. El primer documento que surge de las negociaciones entre la Comisión Europea y el país receptor de la asistencia es el denominado «Documento de estrategia», que abarca un período de siete años y recoge las prioridades sectoriales que guiarán la cooperación de la UE con ese país. De ese documento, se desgajan dos «Programas indicativos nacionales» (PIN) de cuatro y tres años de duración que delimitan con mayor precisión los sectores que recibirán financiación en el período de vigencia de esos programas, e incluyen un desglose presupuestario por sectores. La siguiente etapa consiste en la identificación de las acciones concretas que serán financiadas con cargo al presupuesto de un año. Finalmente, una breve descripción de los proyectos identificados se incluye como anexo en el denominado «Programa de acción anual» (PAA) con cargo al cual

van a ser financiados. Los tres documentos son coherentes, por lo que los PAA no podrán incluir sectores no contemplados previamente en el documento de estrategia o en un PIN.

2. Nuevas formas de ejecución de la ayuda comunitaria

En los últimos tres años se ha producido una auténtica revolución en los métodos de ejecución de la rúbrica del presupuesto de la UE destinado a la ayuda externa. Primero, porque el centro de decisión ha basculado desde Bruselas a los países beneficiarios (delegaciones UE y autoridades locales), y segundo por la introducción de nuevos métodos de ejecución que han ido surgiendo en este período y cuya utilización ha ido en aumento en detrimento de las licitaciones tradicionales. Con este nuevo

sistema descentralizado, la Comisión Europea casi pasa a ser un mero ordenante de pagos, mientras que las empresas deben adaptarse al proceso de seguimiento del proyecto hasta la publicación de la licitación correspondiente en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE). Las modalidades de ejecución más relevantes son:

— i) *Licitaciones de servicios, suministros y obras.* Se trata del método tradicional de ejecución de la ayuda. El mayor logro conseguido por la Comisión en este período presupuestario ha consistido en reunir en un único documento² las normas de contratación aplicables a todas las acciones financiadas por los instrumentos de ayuda externa, incluido el FED. Se trata de un documento con múltiples carencias, pero es aplicado por todas las autoridades contratantes (Comisión y autoridades locales).

En este método de ejecución, en particular en el caso de las licitaciones de servicios, la clave para los operadores está en preparar con tiempo su participación en ellas, consultando con antelación los documentos previos a su publicación en el Diario Oficial UE, y en asociarse con operadores europeos y/o locales con experiencia en el sector/zona geográfica de que se trate. Estos socios potenciales pueden ser identificados mediante la realización de un análisis de contratos similares adjudicados con anterioridad³.

— ii) *Convocatorias de propuestas.* A diferencia de las licitaciones tradicionales, en las que los términos de referencia son elaborados por la propia Comisión o por expertos externos contratados por ésta, en las convocatorias de propuestas es el candidato el que debe diseñar la acción, tomando como referencia las prioridades sectoriales marcadas por la Comisión en coordinación con el país beneficiario. Además, el proyecto debe estar cofinanciado, de forma que la Comisión, generalmente,

solo subvencionará hasta un 80 por 100 de los costes elegibles del mismo, debiendo el candidato obtener la financiación del 20 por 100 restante de fuentes externas. Por último, el proyecto subvencionado no debe dar lugar a beneficio. Es en este punto en el que radica la mayor dificultad para la participación del sector privado en esta modalidad de ejecución.

— iii) *Apoyo presupuestario.* Consiste en transferir fondos directamente al presupuesto del país destinatario, previa constatación del cumplimiento de una serie de condiciones. Las autoridades del país gestionarán los fondos transferidos de acuerdo con su normativa nacional. En general, el apoyo presupuestario que presta la UE en terceros países suele ser sectorial, como refuerzo de la estrategia nacional previamente definida por el Gobierno receptor en un ámbito determinado. Estos apoyos presupuestarios suelen ir acompañados de una asistencia técnica destinada a capacitar a las autoridades del país para la gestión de los fondos transferidos. La asistencia técnica se licita públicamente, de acuerdo con las normas de contratación de la Comisión en el ámbito de la ayuda externa. Los operadores pueden participar en este método de gestión participando en la licitación de asistencia técnica, o en caso de que estén instalados en el país, siguiendo la contratación pública del ministerio receptor de los fondos.

— iv) *Hermanamientos*⁴. Consiste en enviar expertos de las Administraciones públicas de los Estados miembros a entidades homólogas de países terceros, con el objeto de formar al personal de sus administraciones. Esta fórmula se utilizó de manera intensiva en los 12 nuevos Estados miembros antes de su adhesión en 2004 y 2007. A día de hoy, esta modalidad sigue utilizándose con asiduidad en los países candidatos a la adhesión y en los países de la vecindad. En Asia se utiliza principalmente en el área de promoción del comercio.

² «Guía Práctica de los procedimientos contractuales para las acciones exteriores de la UE» disponible en el siguiente enlace <http://ec.europa.eu/europeaid/eprag/document.do?locale=es>

³ Suplemento al Diario Oficial de la UE - <http://ted.europa.eu>. Base de datos de beneficiarios de subvenciones y contratos: http://ec.europa.eu/europeaid/work/funding/beneficiaries_en.htm

⁴ «Capacitación institucional en el marco de las políticas de la UE - Manual común para los hermanamientos» (2012) disponible en el siguiente enlace: http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/technical-assistance/twinning_en.htm

Las empresas tienen un encaje limitado en esta modalidad de ejecución, ya que solamente intervendrían expertos del sector privado en aquellos casos en los que no esté disponible ningún experto de la Administración.

— v) *Acuerdos de contribución con organismos internacionales*⁵. En esta modalidad la ejecución de los fondos asignados a un proyecto se delega en un organismo internacional (cooperación conjunta). Las entidades que pueden ser consideradas «organizaciones internacionales» se especifican en el artículo 43.2, de las Normas de Desarrollo del Reglamento Financiero, como sigue: a) las organizaciones de Derecho internacional público creadas por acuerdos intergubernamentales y las agencias especializadas creadas por aquéllas; b) el Comité internacional de la Cruz Roja; c) la Federación internacional de las organizaciones nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. El Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Fondo europeo de inversiones se asimilan a organizaciones internacionales en el ámbito de la cooperación conjunta.

El organismo delegado aplicará sus propias normas de procedimiento en la gestión de los fondos transferidos. En este caso, los operadores que deseen participar en las oportunidades de contratación, que eventualmente puedan derivarse de esta delegación, deberán consultar las publicaciones del organismo delegado y participar en las licitaciones de acuerdo con sus normas de contratación, independientemente del origen UE de la financiación.

— vi) *Cooperación delegada*. Se trata de una de las modalidades de ejecución más recientes. Consiste en delegar la ejecución de todo o parte del presupuesto de un proyecto en una agencia nacional de desarrollo de un Estado miembro de la Unión Europea previamente acreditada⁶. Para recibir dicha acreditación, las agen-

cias deben ser objeto de una evaluación institucional (artículo 56 Reglamento Financiero y artículo 26 Reglamento 10.º FED).

En la mayoría de los casos, los procedimientos de contabilidad, auditoría y contratación aplicables a la gestión de los fondos delegados serán los propios de la entidad delegada originaria de un determinado Estado miembro. Esta circunstancia, en la práctica, beneficia a los operadores de dicho Estado, familiarizados ya con su normativa de contratación nacional. Asimismo, tanto el Estado miembro, como sus operadores, obtendrán un alto grado de visibilidad ante las autoridades del país beneficiario y de otros colindantes, así como ante la propia Comisión. Por otra parte, la presencia continuada de una entidad pública de un Estado miembro en un país permite la obtención de información privilegiada para los operadores de ese Estado miembro acerca de las actividades de otros donantes en la zona y las oportunidades comerciales que puedan derivarse de ellas.

Para realizar el seguimiento de la contratación que pueda derivarse de los fondos delegados, los operadores de otros Estados miembros deberán consultar los medios de publicidad de las agencias ejecutoras, así como la rúbrica Unión Europea del suplemento del DOUE, además de asociarse con empresas de la nacionalidad de la agencia delegada.

— vii) *Instrumentos de financiación mixtos: subvenciones (donaciones) Comisión + créditos de otros donantes*. Este método de ejecución combina subvenciones de la Comisión Europea, y eventualmente de los Estados miembros, con préstamos de otros donantes, con el objetivo de financiar grandes proyectos, principalmente de infraestructuras. La limitada financiación que aporta la Comisión a estos mecanismos actúa como catalizador para atraer fondos de otras instituciones financieras europeas e internacionales. Se prevé que este

⁵ «Guía sobre las relaciones con organizaciones internacionales, los Estados miembros, los países beneficiarios y otros donantes: la cooperación delegada y el co-financiamiento» disponible en el enlace: http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/financing/international_organisations/index_es.htm

⁶ Algunas entidades acreditadas: Agencia Francesa de Desarrollo, Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) alemana, la Gesellschaft für

Internationale Zusammenarbeit (GIZ) alemana, la Agencia Austriaca de Desarrollo (ADA), la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID) o la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).

método de ejecución se convierta en la gran estrella del próximo período presupuestario.

3. Análisis de los contratos de ayuda externa UE, 2007-2011

Este análisis está basado en la información del DOUE, única fuente homogénea para analizar los resultados obtenidos por operadores, y se ha llevado a cabo tratando individualmente todos los anuncios publicados en el DOUE⁷ relativos a contratos firmados en el período 2007-2011. Se trata de 3.589 contratos⁸, cuyo valor se eleva a 7.655 millones de euros (ver Cuadro 3). Los resultados que aquí se presentan deben ser tomados con cautela por estar basados en datos parciales⁹, pero sirven para ofrecer una orientación sobre la distribución de los contratos por fondos, zonas geográficas o por nacionalidad.

Distribución de contratos por instrumento financiador

Dado que el período de ejecución de los proyectos de ayuda externa se prolonga varios años, los contratos 2007-2011 analizados han sido financiados con instrumentos de ayuda externa provenientes de varios períodos.

Los contratos financiados con fondos FED en el período de estudio representan el 19 por 100 del valor total

de los contratos publicados y se elevan a 1.483 millones de euros. En cuanto al resto de fondos del presupuesto de la UE, un 45 por 100 (2.780 millones de euros) se han financiado con cargo a los instrumentos del período 2007-2013 y un 55 por 100 (3.393 millones de euros) con cargo a instrumentos 2000-2006. La reducción del valor anual de la contratación desde 2007 hasta 2011 se explica por la reducción de las grandes dotaciones a países candidatos a la adhesión a la UE, esencialmente Bulgaria y Rumanía, del período presupuestario anterior 2000-2006.

Un 57 por 100 de los contratos a los que se refiere este estudio se han adjudicado con cargo a los fondos preadhesión (IPA, ISPA, PHARE) y CARDS (Balcanes). En 2007 y 2008 se firmó un elevado volumen de contratos financiados por los remanentes de los fondos del período presupuestario anterior CARDS, ISPA y PHARE. Por otra parte, se observa que los contratos adjudicados con cargo a fondos preadhesión IPA 2007-2013 aumentaron considerablemente en 2010-2011. Esto se debe al inicio de la ejecución de los componentes III Desarrollo Regional, IV Recursos Humanos y V Desarrollo Rural, que se había retrasado por la tardía acreditación administrativa de las autoridades receptoras necesaria para la gestión directa de los fondos de estos tres componentes.

El Cuadro 4 muestra el reparto del valor total contratado según el tipo de contrato. El 46 por 100 del valor corresponde a contratos de obras y son financiados en su mayoría por fondos FED y de preadhesión ISPA e IPA, ya que en los países candidatos se financian grandes infraestructuras de transporte y medioambiente. El 39 por 100 del valor corresponde a contratos de servicios y solo un 15 por 100 a suministros. Cabe resaltar que los fondos del IEVA y del ICD se destinan esencialmente a contratos de asistencia técnica.

El Cuadro 5 muestra el número de contratos y su valor medio por instrumento y tipo. Se han adjudicado 3.589 contratos de los que el 7 por 100 corresponden a obras, el 47 por 100 a servicios y el 46 por 100 a suministros. El valor medio de los contratos se distribuye según el tipo como sigue:

⁷ El período de publicación se sitúa entre el 26 de enero de 2007 y el 24 de abril de 2012.

⁸ En ocasiones una misma licitación incluye varios lotes y genera varios contratos.

⁹ La información es solo parcial porque el DOUE solo contiene las adjudicaciones de contratos de valor superior a los umbrales exigidos en la Guía Práctica de Contratación de Ayuda Externa UE para licitaciones internacionales: contratos de servicios superiores a 200.000 euros, de suministros superiores a 150.000 euros y de obras superiores a 5.000.000 de euros. El número de anuncios de adjudicaciones publicados representa la mitad del número de licitaciones publicadas, por lo que se estima que se dispone de información de un 50 por 100 del número de contratos realmente adjudicados. Las adjudicaciones de contratos firmados en 2011 pueden seguir publicándose en 2012. En el caso del FED la información sobre adjudicaciones publicadas es muy escasa.

CUADRO 3

CONTRATOS ADJUDICADOS, 2007-2011
(Millones de euros y porcentaje)

Instrumentos	2007	2008	2009	2010	2011	Total	%
2000-2013 9.º y 10.º FED	473	311	278	352	69	1.483	19
2007-2013 ICD	6	25	45	91	139	306	4
IEVA	6	87	79	114	165	450	6
IPA	4	70	291	500	1.020	1.884	25
Otros: IE, ISN, ICI*	0	35	0	5	8	48	1
Multifondo.	1	1	9	20	61	92	1
2000-2006 CARDS	251	93	30	0	0	373	5
ISPA	1.026	455	5	1	1	1.488	19
MEDA	187	56	43	4	0	289	4
PHARE	362	205	76	4	0	647	8
PVD/ALA	95	84	22	0	0	201	3
TACIS	135	168	91	0	0	395	5
Total general	2.545	1.588	969	1.091	1.462	7.655	100

NOTA: * La categoría «Otros» incluye el Instrumento de estabilidad, el Instrumento de seguridad nuclear y el Instrumento de cooperación con países industrializados.

FUENTE: Suplemento al Diario Oficial de la Unión Europea y elaboración propia.

CUADRO 4

CONTRATOS ADJUDICADOS POR TIPO DE CONTRATO, 2007-2011

Instrumentos	Tipo de contrato (% Mill. €)		
	Obra	Servicios	Suministro
2000-2013 FED	63	27	10
2007-2013 ICD	11	81	8
IEVA	6	86	8
IPA.	50	38	12
Otros: IE, ISN, ICI*	0	0	0
Multifondo.	0	88	12
2000-2006 CARDS	24	52	24
ISPA	88	11	1
MEDA	7	35	58
PHARE.	24	45	30
PVD/ALA	3	58	39
TACIS	8	62	30
Total general	46	39	15

NOTA: * La categoría «Otros» incluye el Instrumento de estabilidad, el Instrumento de seguridad nuclear y el Instrumento de cooperación con países industrializados.

FUENTE: Suplemento al Diario Oficial de la Unión Europea y elaboración propia.

CUADRO 5

NÚMERO DE CONTRATOS E IMPORTE MEDIO POR INSTRUMENTO Y TIPO DE CONTRATO

Instrumentos	Obra			Servicios			Suministros			Total		
	N.º	Mill. €	Importe medio	N.º	Mill. €	Importe medio	N.º	Mill. €	Importe medio	N.º	Mill. €	Importe medio
2000-2013 FED	65	929	14,3	278	406	1,5	238	148	0,6	581	1.483	16,4
2007-2013 ICD	6	34	5,6	139	248	1,8	57	23	0,4	202	306	7,8
IEVA.	7	27	3,9	126	385	3,1	62	38	0,6	195	450	7,5
IPA.	69	943	13,7	453	714	1,6	457	227	0,5	979	1.884	15,7
Otros: IE, ISN, ICI* ..	0	0	0	17	47	2,7	2	1	0,5	19	48	3,3
Multifondo.	0	0	0	12	81	6,8	15	11	0,7	27	92	7,5
2000-2006 CARDS.	11	91	8,3	154	193	1,3	185	89	0,5	350	373	10,0
ISPA.	55	1.309	23,8	58	162	2,8	21	18	0,8	134	1.488	27,4
MEDA.	3	20	6,8	47	102	2,2	131	167	1,3	181	289	10,2
PHARE.	24	156	6,5	175	294	1,7	255	196	0,8	454	647	9,0
PVD/ALA.	2	7	3,3	120	116	1	127	78	0,6	249	201	4,9
TACIS.	4	31	7,8	122	247	2	92	117	1,3	218	395	11,1
Total general.	246	3.547		1.701	2.996		1.642	1.113		3.589	7.655	

NOTA: * Instrumento de estabilidad, Instrumento de seguridad nuclear e Instrumento de cooperación con países industrializados.

FUENTE: Suplemento al Diario Oficial de la Unión Europea y elaboración propia.

— Obras: el valor medio más elevado por contrato corresponde a 24.000.000 de euros en el caso de ISPA (Rumanía y Bulgaria antes de su adhesión), y el valor más bajo a los contratos con cargo a fondos PVD/ALA, 3.300.000 euros de media por contrato¹⁰.

— Servicios: el importe medio más alto por contrato corresponde a las adjudicaciones del instrumento de vecindad (3.000.000 de euros) y el menor a las del PVD/ALA (1.000.000 de euros).

— Suministros: el valor medio oscila entre 1.300.000 y 400.000 euros. A pesar de que el porcentaje del número de contratos de suministros alcanza un 46 por 100, el importe reducido de los mismos reduce su peso en el valor total adjudicado hasta un 14 por 100.

El mayor número de contratos y valor se concentra en instrumentos para países candidatos a la adhesión hasta 2007 (Phare e ISPA para Bulgaria y Rumania) y fondos CARDS - IPA destinados a los Balcanes y Turquía. En el caso de obras, se trata de 159 contratos que representan el 55 por 100 del total de contratos y que en valor suponen el 70 por 100 del total general.

Distribución de contratos por zonas geográficas y nacionalidad¹¹

Los operadores de los 27 Estados miembros de la UE han obtenido el 67 por 100 del valor de los contratos fir-

¹⁰ Las escasas dotaciones destinadas a América Latina y Asia no permiten financiar grandes infraestructuras.

¹¹ Para elaborar las estadísticas relativas a los contratos adjudicados según la nacionalidad del adjudicatario, en el caso de contratos adjudicados a consorcios, la metodología consiste en dividir el importe total del contrato entre el número de empresas del consorcio. Se

mados en el período 2007-2011 y el resto ha sido adjudicado a empresas de otros países, esencialmente los países receptores de la ayuda. Entre éstos destaca Turquía (11 por 100). En relación a Rumanía (5,4 por 100) y Bulgaria (1,5 por 100) es necesario aclarar que se trata, en su mayor parte, de contratos financiados con cargo a los fondos preadhesión que recibieron antes de su incorporación a la UE en 2007 (Cuadro 6).

España se sitúa en cuarta posición con el 9,7 por 100 del valor total adjudicado, tras Italia (15,3 por 100), Alemania (14,4 por 100) y Francia (13 por 100). Un 44 por 100 del importe obtenido por operadores españoles corresponde a contratos financiados en Bulgaria y Rumanía con fondos preadhesión.

Si se toma como referencia el importe total de los contratos adjudicados a operadores de Estados miembros, en cada zona geográfica, destaca la presencia de España en América Latina (47 por 100), de Francia (45 por 100) y Portugal (9 por 100) en África, y de Italia, Alemania y Austria en los países de los Balcanes y Turquía. En cuanto a los países de la vecindad Sur, los contratos se reparten en su mayor parte entre Francia (28 por 100), Alemania (16 por 100), Italia (14 por 100) y España (9 por 100).

El Cuadro 7 presenta el porcentaje de contratos por tipo que han obtenido los Estados miembros. Los países con mayor especialización en contratos de servicios son Luxemburgo (100 por 100), Irlanda (98 por 100), Bélgica (95 por 100), Dinamarca (96 por 100) y Reino Unido (92 por 100). En cuanto a obras, cabe resaltar el caso de Portugal (91 por 100), Austria (74 por 100) y de Italia y Hungría (66 por 100).

Los contratos de los operadores españoles se concentran en obras (51 por 100) y servicios (42 por 100) (Cuadro 7).

presupone una participación equivalente en el valor del contrato a cada empresa. No se ha realizado un análisis sobre el retorno obtenido o aprovechamiento comercial por nacionalidad de los adjudicatarios de Estados miembros de la UE, sobre las contribuciones realizadas al presupuesto comunitario y del FED porque la clave de reparto entre países varía, debido a la incorporación de 12 nuevos Estados en 2004 y 2007.

Análisis de los resultados obtenidos por operadores de España

Un total de 288 contratos firmados en el período 2007-2011 (237 de servicios, 39 de suministros y 12 de obras) han sido adjudicados a consorcios en los que figuran 124 empresas españolas distintas, que aparecen en 358 ocasiones. En el Cuadro 8 se observa que las empresas consultoras y de ingeniería han obtenido contratos en todas las zonas geográficas, especialmente en América Latina, Balcanes y Turquía, así como en los países vecinos de la UE al Sur y al Este. Los sectores de mayor éxito en el ámbito de los servicios han sido: capacitación institucional, transporte, desarrollo del comercio y del sector privado, medioambiente, energía y agua.

En cuanto a suministros, se observa una tendencia similar en el reparto entre zonas geográficas, habiendo demostrado una mayor fortaleza en sectores como el equipamiento sanitario, informático y agrícola, en particular invernaderos.

Por último, el escaso éxito obtenido en número de contratos de obras, ver Cuadro 8, no se corresponde con la realidad, ya que en la cifra resultante influye de manera determinante el limitado ámbito geográfico en el que se financia la construcción de infraestructuras con fondos derivados de los instrumentos de ayuda externa de la Unión Europea. Como queda demostrado en el Cuadro 4, los contratos de obras se concentran en África y en los países candidatos a la adhesión. De esta forma, no debe extrañar que los operadores españoles no hayan obtenido ningún contrato de obras en otras zonas geográficas. El análisis sectorial de los 12 contratos de obras permite concluir que las empresas españolas continúan siendo especialmente competitivas en sus sectores tradicionales de especialización, transporte y medioambiente (tratamiento de aguas y saneamiento).

En general, se observa un aumento de la participación de las empresas españolas y una mayor diversificación por área geográfica, aunque siga destacando su presencia en América Latina.

CUADRO 6
CONTRATOS ADJUDICADOS POR ZONA GEOGRÁFICA
Y POR NACIONALIDAD DEL ADJUDICATARIO, 2007-2011
(En millones de euros)

Orden	Estados miembros adjudicatarios	África	América Latina	Asia	Balcanes Turquía	Caribe	Vecindad Este	Vecindad Sur	Varios	Rumanía Bulgaria*	Total	% EEMM
1	Italia.	112,2	13,0	11,9	307,8	37,5	23,4	43,4	9,6	255,4	814,2	15,3
2	Alemania	66,2	28,2	52,9	210,2	5,6	85,5	51,2	34,8	231,2	765,9	14,4
3	Francia.	363,1	9,0	21,6	81,6	4,5	27,9	86,6	32,2	62,7	689,3	13,0
4	España	17,0	69,8	9,5	120,1	4,6	23,1	29,6	14,6	225,6	513,9	9,7
5	Austria	1,6	2,5	6,8	174,7	0,7	15,4	5,8	1,2	227,8	436,4	8,2
6	Reino Unido	47,3	3,5	55,6	118,6	5,0	54,2	25,5	23,6	25,6	358,9	6,8
7	Rumanía	0,4	0,0	1,0	12,5	0,0	4,2	0,0	0,0	267,7	285,7	5,4
8	Bélgica.	40,6	9,6	34,9	61,6	4,0	30,8	22,1	66,0	11,6	281,2	5,3
9	Países Bajos	41,9	9,9	13,9	70,2	6,4	34,0	15,5	12,4	8,5	212,8	4,0
10	Grecia	3,4	0,6	9,9	74,7	1,6	28,0	11,2	4,5	27,5	161,5	3,0
11	Portugal	78,2	1,5	0,0	1,8	0,0	0,6	0,7	1,7	70,4	154,9	2,9
12	Dinamarca	8,1	0,0	6,3	45,1	0,0	15,7	6,8	1,1	18,7	101,9	1,9
13	Bulgaria	0	0,0	0,0	18,1	0,0	0,9	0,0	0,3	60,2	79,6	1,5
14	Hungría	0,3	0,0	1,1	31,3	0,0	7,7	0,0	0,5	25,4	66,2	1,2
15	Irlanda	0,3	0,0	2,3	40,8	0,7	5,2	1,7	1,5	12,2	64,6	1,2
16	Rep. Checa	0	0,2	0,5	27,9	0,0	14,5	0,0	1,1	11,2	55,4	1,0
17	Eslovenia	0	0,0	1,0	50,6	0,0	1,6	0,0	0,0	0,0	53,2	1,0
18	Suecia	2,1	0,2	2,2	20,2	0,0	15,6	3,8	2,0	1,0	47,0	0,9
19	Finlandia	0,4	1,3	6,5	12,0	0,4	3,9	1,7	1,2	11,2	38,8	0,7
20	Chipre	0	0,0	0,3	11,7	0,0	0,5	0,8	3,7	21,7	38,7	0,7
21	Polonia.	0	0,0	1,2	28,0	0,0	7,4	0,0	0,3	1,8	38,5	0,7
22	Eslovaquia	0	0,1	0,0	7,9	0,0	6,8	0,3	0,4	0,0	15,6	0,3
23	Luxemburgo	9,3	0,0	1,1	1,4	0,5	1,1	0,3	0,0	0,0	13,6	0,3
24	Letonia.	0	0,0	1,1	2,6	0,0	3,8	0,0	1,2	0,0	8,8	0,2
25	Estonia.	0	0,0	0,0	6,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9	7,0	0,1
26	Lituania	0	0,0	0,0	1,5	0,0	5,1	0,0	0,0	0,0	6,6	0,1
Total UE.		792	149	242	1.539	71	417	307	214	1.579	5.310	100,0
Total no UE		514	63	72	1.181	58	121	191	39	107	2.346	—
Total general		1.306	212	314	2.720	130	537	498	253	1.685	7.656	—

NOTA: * Contratos adjudicados en Rumanía y Bulgaria provenientes de los fondos preadhesión que recibieron antes de su incorporación a la UE en 2007.

FUENTE: Suplemento al Diario Oficial de la Unión Europea y elaboración propia.

CUADRO 7

CONTRATOS ADJUDICADOS A ESTADOS MIEMBROS POR TIPO, 2007-2011
 (En millones de euros y %)

Países	Mill.€	% Obra	% Servicios	% Suministros	Países	Mill.€	% Obra	% Servicios	% Suministros
1 Italia	814	66	22	12	14 Hungría	66	60	35	5
2 Alemania	766	31	61	8	15 Irlanda	65	1	98	1
3 Francia	689	43	50	8	16 Rep. Checa	55	33	38	29
4 España	514	51	42	7	17 Eslovenia	53	24	31	45
5 Austria	436	74	21	5	18 Suecia	47	0	60	40
6 Reino Unido	359	1	92	7	19 Finlandia	39	16	83	1
7 Rumanía	286	75	10	15	20 Chipre	39	49	47	3
8 Bélgica	281	1	95	4	21 Polonia	39	28	61	11
9 Países Bajos	213	12	69	19	22 Eslovaquia	16	0	60	40
10 Grecia	161	31	62	7	23 Luxemburgo	14	0	100	0
11 Portugal	155	91	8	1	24 Letonia	9	0	91	9
12 Dinamarca	102	0	96	4	25 Estonia	7	0	33	67
13 Bulgaria	80	46	34	20	26 Lituania	7	0	57	43
Total UE						5.310			

FUENTE: Suplemento al Diario Oficial de la Unión Europea y elaboración propia.

CUADRO 8

DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA POR TIPO DE CONTRATO CON PARTICIPACIÓN ESPAÑOLA

Zona geográfica	Obra	Servicios	Suministros
África	1	7	3
América Latina	0	68	18
Asia	0	7	1
Balcanes/Turquía	4	82	7
Caribe	1	3	3
Vecindad Este	0	19	1
Vecindad Sur	0	22	3
Varios	0	9	0
Bulgaria-Rumania	6	20	3
Total general	12	237	39

FUENTE: Suplemento al Diario Oficial de la Unión Europea y elaboración propia.

CUADRO 9

MARCO FINANCIERO PLURIANUAL 2014-2020 - PROPUESTA DE LA COMISIÓN EUROPEA

Rúbricas	Importe 2014-2020 (Mill. €)
I. Crecimiento inteligente e inclusivo (cohesión, competitividad, etcétera)	491.000
II. Crecimiento sostenible (recursos naturales)	383.000
III. Seguridad y ciudadanía	18.500
IV. Europa como actor global	70.000
V. Administración interna	62.600
Total	1.025.100

FUENTE: Comisión Europea y elaboración propia.

4. Los instrumentos de acción externa de la UE en el nuevo marco financiero plurianual 2014-2020. Oportunidades para las empresas españolas

Como se ha mencionado al comienzo, en estos momentos se está negociando el próximo marco financiero plurianual (MFP) de la UE que se extenderá de 2014 a 2020. Esta negociación parte de una propuesta de la Comisión Europea que reformula las prioridades europeas en cinco Rúbricas (Cuadro 9).

El presupuesto de la UE como catalizador de inversiones estratégicas

Uno de los retos más importantes que enfrentará el próximo MFP será el gestionar la tensión entre la gran cantidad de inversiones necesarias para alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020 *versus* las fuertes restricciones de las finanzas públicas, y poder apoyar a la vez una salida de la crisis para una Unión más fuerte y competitiva. El próximo MFP debería actuar, por tanto, de catalizador eficaz para juntar a aquellos actores, públicos y privados, que aporten inversiones estratégicas que eleven el crecimiento de la UE y posibiliten una economía basada en el conocimiento y en la baja utilización del carbono.

Al mismo tiempo, las prioridades políticas de la UE para 2020 abarcan un abanico de sectores donde el sector privado será el beneficiario principal y/o desempeñará un papel clave en el cumplimiento de los objetivos. Por lo tanto, los proyectos a ser financiados ofrecerán en principio una viabilidad económica potencial que puede convertir el apoyo público en inversiones rentables a medio y largo plazo. En este contexto, tendrán un papel significativo en el próximo MFP las coinversiones a través de instrumentos financieros, donde un euro invertido en áreas afectadas por fallos de mercado pueda tener un efecto multiplicador sobre las inversiones totales movilizadas y recuperarse una parte de la inversión inicial.

La Rúbrica IV - 'Europe as a Global Player'

La acción externa de la Unión Europea estaba hasta ahora volcada en actividades de ayuda externa y cooperación, habiendo alcanzado el estatus de primer donante mundial, plenamente alineado, además, con el código de buenas prácticas derivadas del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y de los Objetivos de Milenio (ODM) del año 2000.

Es significativo, desde el punto de vista estratégico, el cambio que se pretende impulsar en el nuevo MFP ha-

CUADRO 10
INSTRUMENTOS EXTERNOS PROPUESTOS, 2014-2020
(En millones de euros)

Instrumentos	Beneficiarios	2014-2020	%	Variación %
FED - Fondo europeo de desarrollo	78 países ACP	34.276	35,6	13
ICD - Instrumento para la cooperación al desarrollo	Asia, Asia Central, América Latina, Oriente Medio y África del Sur. 46 países en total	23.295	24,2	19
IEV - Instrumento europeo de vecindad	16 países en Mediterráneo, Europa del Este, Cáucaso y Oriente Medio	18.182	18,9	23
IPA II - Instrumento de preadhesión	Candidatos y potenciales candidatos	14.110	14,7	8
IE - Instrumento para la estabilidad	Cualquier país tercero	2.829	2,9	42
IEDDH - Instrumento democracia y derechos humanos	Cualquier país tercero	1.578	1,6	21
IA - Instrumento de asociación	Todos los países terceros, regiones y territorios	1.131	1,2	—
ICSN - Instrumento de cooperación en seguridad nuclear	Todos los países	631	0,7	8
Instrumento para Groenlandia	Groenlandia	219	0,2	—1
Total		96.251	100	20

FUENTE: Comisión Europea y elaboración propia.

cia el concepto ‘*Europe as a Global Player*’, que implica un enriquecimiento conceptual desde la figura de donante global a la de actor global, incluyéndose otras actividades relacionadas con temas diversos, transversales o puntuales, no necesariamente ligados a la AOD (cambio climático, seguridad, etcétera). Es un cambio de calado que puede afectar al tipo de actividades externas de la UE que se reflejen en el presupuesto de la UE.

Los instrumentos externos (IIEE)

Los instrumentos de acción externa de la Unión Europea se conocen comúnmente como los Instrumentos Externos (IIEE). La Comisión Europea presentó, en su propuesta del MFP para 2014-2020, 9 IIEE (Cuadro 10), dentro de la Rúbrica IV:

Este arsenal de instrumentos de la Comisión tiene la particularidad de que, por el momento, el FED no computa para el presupuesto (está negociándose en estos momentos).

El nuevo paquete de instrumentos externos 2014-2020, además de perseguir los objetivos generales del artículo 21 del Tratado de la UE, persigue incrementar la eficiencia y el impacto del gasto externo de la UE mediante: una focalización acentuada en términos estratégicos, una arquitectura mejorada de los instrumentos, una flexibilidad mayor, una reducción de la dispersión de actividades, y la promoción de la eficacia de la ayuda (Busan).

Siendo ésta en principio una estructura continuista, las principales novedades genéricas a resaltar de la propuesta de la Comisión de IIEE serían:

— Diferenciación: para reducir la dispersión geográfica e incentivar a aquellos países que ya generen recursos propios significativos para financiar su lucha contra la pobreza.

— Concentración: para evitar una excesiva fragmentación sectorial.

— *Blending* subvenciones/préstamos: para enfrentar los importantes desafíos de desarrollo, la crisis de recur-

sos de los EE MM, y conseguir mayor apalancamiento y mayor impacto.

— Responsabilidad compartida en la asignación y desembolso de fondos en 3 niveles: *i)* priorizando los objetivos de derechos humanos, democracia y buen gobierno, *ii)* prestando asistencia a países de vecindad y preadhesión, ligada al progreso en reformas, y *iii)* forzando el cumplimiento de los objetivos en los países en vías de desarrollo.

— Programación simplificada: vía estrategias UE, programación conjunta, etcétera.

— Flexibilidad: para incrementar la capacidad de respuesta ante situaciones imprevistas.

— Normativa aligerada: para reducir la carga administrativa; también armonizada vía un instrumento legislativo horizontal.

— Rol del Parlamento Europeo: mediante la utilización de actos delegados y posibilitando un mejor control del FED.

El presupuesto previsto para la Rúbrica IV, en euros constantes, asciende en la propuesta de la Comisión a 96,2 millardos de euros. A destacar que se prevé un incremento medio del 20 por 100 en euro (ver Cuadro 10) en la propuesta de la Comisión, lo que ha generado inmediatamente problemas de aceptación en los EE MM, por lo que se ha decidido analizar las cifras de la propuesta por separado manteniéndolas mientras tanto de forma provisional.

Un aspecto novedoso e interesante de la propuesta de la Comisión es el intentar definir características comunes y horizontales, y reflejarlas en un reglamento común a todos los IIEE, que se llamará Reglamento de Reglas Comunes y que fijará unas normas comunes de implementación - *Common Implementing Rules (CIR)*. Dichas CIR afectarían a los cuatro instrumentos geográficos y a los tres instrumentos temáticos, exceptuando FED y Groenlandia. No obstante, en el caso del IPA II y del IEV las especiales características de la preadhesión y de la cooperación transfronteriza van a requerir una normativa complementaria específica.

Los cambios para cada uno de los instrumentos de la propuesta de la Comisión se están analizando detenidamente en los grupos geográficos del Consejo (ampliación, vecindad, ayuda al desarrollo, etcétera), pero, para garantizar la coherencia y la consistencia entre instrumentos, se ha creado en el Consejo un Grupo de Amigos de la Presidencia de los Instrumentos Externos, con el mandato de analizar dichos temas horizontales, servir de foro de intercambio de información y analizar el nuevo Instrumento de Asociación (IA/PI).

Instrumentos geográficos

A continuación se analizan las principales características de cada uno de los Instrumentos Externos geográficos:

— IPA II - Instrumento de Preadhesión (14.100 millones de euros). Su principal objetivo es fortalecer la habilidad de los beneficiarios para cumplir con sus obligaciones futuras de membresía de la UE. Como novedad más destacada el IPA II se centra y financia políticas clave frente a proyectos mediante estrategias país integrales.

— IEV/ENI - Instrumento Europeo de Vecindad (18.200 millones de euros). Sus objetivos son: la promoción de los Derechos Humanos, su integración en el mercado único de la UE, la movilidad de sus ciudadanos, el desarrollo sostenible e inclusivo, reducción de la pobreza, prevención y resolución de conflictos, y la promoción de la cooperación regional y transfronteriza (CTF). Como novedad, destaca la aplicación del principio de «más por más» y la creación de una reserva que se utilizaría como «recompensa» para los socios que avancen más en las reformas.

— ICD - Instrumento para la Cooperación al Desarrollo (23.200 millones de euros). Su objetivo es la erradicación de la pobreza, el desarrollo de programas temáticos, la generación de bienes públicos globales (medio ambiente, cambio climático, seguridad alimentaria, energías sostenibles, emigración y asilo, etcétera), el programa panafricano, y acuerdos con organizaciones

de la sociedad civil y autoridades locales. El procedimiento es más simple y flexible.

— FED - Fondo Europeo de Desarrollo (34.300 millones de euros). Su objetivo es erradicar la pobreza mediante programas país específicos, programas interregionales e intra-ACP y a través de la facilidad de inversión del BEI.

— Instrumento para Groenlandia (200 millones de euros). Su objetivo general es asistir a Groenlandia en: su diversificación económica, mayor diálogo político en áreas de preocupación global (por ejemplo, temas del Ártico), cooperar en áreas de medio ambiente, cambio climático, biodiversidad, materias primas e investigación.

Instrumentos temáticos.

— Instrumento Europeo de Democracia y Derechos Humanos (1.600 millones de euros). Su objetivo es fomentar la democracia, Derechos Humanos, libertades fundamentales e imperio de la Ley. Las misiones de observación de elecciones permanecen como componente fundamental. La implementación es flexible y totalmente desligada.

— IE - Instrumento de Estabilidad (2.800 millones de euros). Creado para preservar la paz, prevenir conflictos y reforzar la seguridad internacional. Desarrolla operaciones de asistencia rápida para la gestión de crisis en conflictos políticos y desastres naturales, y para enfrentarse a amenazas de seguridad globales y transregionales.

— ICSN - Instrumento de Cooperación en Seguridad Nuclear (631 millones de euros). Su objetivo es promover la seguridad nuclear en el entorno de la UE (gestión de residuos, cultura de seguridad nuclear y metodologías de salvaguardias de material nuclear).

Instrumento de Asociación (IA/PI)

De especial relevancia de cara al nuevo MFP va a ser la configuración de un instrumento de acción externa

desligado de la AOD, denominado Instrumento de Asociación (IA) —*Partnership Instrumento (PI)*— y que sustituirá al Instrumento de Cooperación con Países Industrializados (ICI) y también al ICI+ actual.

Su objetivo es apoyar los intereses europeos en el exterior de la UE y enfrentar los principales desafíos de carácter global. Para lograrlo se elaborarán Programas plurianuales (MIP), fijando prioridades, objetivos y resultados esperados que se desarrollarán en Programas de acción anual y acciones especiales de respuesta rápida.

Las novedades más relevantes que introduce este instrumento son: su alcance global —aunque son preferidas aquellas áreas con objetivos europeos—, una capacidad de respuesta más flexible, coherente y complementaria con otras políticas externas, y programas de la UE (Competitividad y Pymes, Horizon Research 2020, Programa Marco, Migration Fund, etcétera).

Instrumentos de financiación mixta (*blending*)

Por otro lado el próximo MFP de la UE va a conceder una importancia creciente a los mecanismos de financiación mixta préstamos/donaciones (conocidos como *blending*) que pueden posibilitar una importante extensión del impacto de la política de acción externa de la UE. Este mecanismo de *blending* consiste en una adecuada coordinación entre los diferentes actores internacionales europeos y no europeos, especialmente las instituciones financieras europeas multilaterales (BEI, BERD, etcétera) y bilaterales de los EE MM. A título de ejemplo: desde 2007 se han movilizado —solo en los instrumentos ITF, LAIF, NIF e IFCA— 26 millardos de euros a partir de un apalancamiento de donaciones de solo 760 millones.

Siguiendo esta estrategia *blending* se han venido creando por la Comisión instrumentos de inversión específica (conocidos como *facilites*) para cada zona geográfica: EU-África Infrastructure Trust (ITF), Latin America Investment Facility (LAIF), Caribbean Investment Facility, Neighbourhood Investment Facility (NIF), Asian

Investment Facility (AIF), Investment Facility for Central Asia (IFCA) e Investment Facility for the Pacific (IFP).

Se focalizan sectores de gran interés para las empresas españolas, como transporte, energía, agua, TIC, etcétera, y se facilita así el acceso europeo a grandes proyectos de infraestructuras en países terceros. Además, las donaciones UE se materializan en: inversión directa, asistencia técnica, subvención de intereses y capital riesgo, así como garantías.

Los beneficios son variados: *i)* efecto multiplicador de recursos presupuestarios escasos; *ii)* impacto incrementado en las políticas europeas, *iii)* e impacto en términos de *know how* procedente de los intermediarios financieros.

El *blending* se ha constituido así en una prioridad política para el próximo MFP (ya se está utilizando en el actual) y en una vía eficiente de apoyo a los objetivos de la Estrategia Europea 2020, para lograr un crecimiento inteligente e inclusivo. Recientemente ha tomado cuerpo una iniciativa importante con la creación de una Plataforma Europea para la Cooperación y el Desarrollo, en el marco de la revisión del mandato externo del BEI. Asimismo, y sin perjuicio del papel central del BEI y del Fondo Europeo de Inversiones en el diseño y administración de instrumentos financieros europeos, está también el interés de la UE de juntar (*pool*) presupuestos, recursos y experiencia financiera de todas las instituciones financieras (Grupo BEI, IFI y las instituciones financieras nacionales públicas) en la gestión de los instrumentos de la UE y en los nacionales o regionales. Esto podría lograrse bien vía participación de diversas instituciones en la aplicación de los instrumentos externos UE o mediante el uso de vehículos de inversión que incorporen inversiones de varias instituciones.

5. Conclusión: la acción exterior de la Unión Europea. Una oportunidad para España y las empresas españolas

La Unión Europea ha jugado desde su fundación un importante rol en la escena internacional. Las políticas

de ampliación, de vecindad, de ayuda al desarrollo, de promoción y defensa de sus valores democráticos, los derechos humanos y el respeto de las leyes, de promoción del comercio internacional, etcétera, han sido efectivas y han estado relativamente bien dotadas de recursos financieros. Esto ha permitido la provisión de bienes públicos a través de instrumentos específicos, que han evolucionado en base a las lecciones aprendidas. Actualmente, la UE encara un nuevo ciclo presupuestario septenal en el que pretende continuar modernizando y adaptando sus procedimientos y sistemas.

En el área de la acción exterior la UE combina una gran apuesta por seguir siendo el mayor donante del mundo pero también el actor global más efectivo, activo y mejor valorado. Todo ello junto con un renovado esfuerzo presupuestario a través de la Rúbrica IV (*Europe as a Global Player*) del Marco Financiero Plurianual y que implicará, si se aprueba la propuesta actual, un aumento de recursos del 20 por 100, hasta alcanzar los 100 millardos de euros (incluyendo el FED) para el período 2014-2020. A ello habrá que sumar el eventual efecto multiplicador que resulte de apalancar, con donaciones, actividades cofinanciadas con préstamos bajo fórmulas de *blending*.

Entre las novedades que se introducirán destacan: la creación del nuevo Instrumento de Asociación (IA/PI), la apuesta por la utilización creativa de las donaciones a través del *blending*, una mayor cooperación con otras IFIS y EEMM en esquemas de cooperación delegada y otros tipos de colaboración, y un mayor énfasis en la cooperación transfronteriza (CBC) y en las actividades de gestión de crisis (IFS). Internamente es importante el esfuerzo de simplificación y de flexibilidad, y el proyectado Reglamento de Normas Comunes (CIR) que recogerá aspectos horizontales comunes a todos los IIEE.

España como miembro de la Unión comprometido plenamente con su acción externa, está colaborando responsablemente en el diseño, financiación, implementación, seguimiento y evaluación de las actividades externas de la UE descritas, siendo su deseo y propósi-

to que se cumplan al 100 por 100 los objetivos definidos para estas políticas.

Además, estas políticas europeas de acción exterior constituyen un mercado multilateral de gran importancia cuantitativa y cualitativa, que las empresas españolas están empezando a aprovechar de manera creciente. En este sentido es alentador que durante el presente MFP 2007-2013 se hayan experimentado serios avances, en términos de obtención de contratos y de cuota del mercado multilateral europeo, por parte de nuestras empresas.

Independientemente de lo complicado y trabajoso que pueda ser crear una cartera de proyectos multilaterales europeos para una empresa, no hay que olvidar que se trata de contratos de suministros, servicios y obras sin riesgo de cobro, y que además son actividades donde la experiencia es plenamente replicable en otras Instituciones Financieras Internacionales (IFI) y/u organizaciones multilaterales.

La política de acción externa de la Unión Europea presente y futura ofrece, sin duda, un marco de oportunidades a aprovechar por España y por cualquiera de sus empresas que tenga claro que incrementando su ni-

vel de globalización está asentando su competitividad y su futuro.

Referencias bibliográficas

[1] COM (2011) 635 final. «Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo - *Una Europa Global: un nuevo enfoque para financiar la acción exterior de la UE*».

[2] COM (2011) 637 final. «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones - *Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio*».

[3] COM (2011) 638 final. «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones - *Perspectiva futura del apoyo presupuestario de la UE a terceros países*».

[4] COMISIÓN EUROPEA (2011): «Paquete legislativo ayuda externa 2014-2020». Incluye la COM (2011) 635 final y nueve propuestas de reglamentos de ayuda externa.

[5] COMISIÓN EUROPEA (2012): «Guía Práctica de los procedimientos contractuales para las acciones exteriores de la UE».

[6] COMISIÓN EUROPEA, DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO Y COOPERACIÓN (DEVCO): Informes anuales 2011, 2010, 2009 y 2008 sobre las políticas de la Unión Europea de desarrollo y asistencia externa y su ejecución en 2010, 2009, 2008 y 2007.