

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA COMISIÓN EN EL MARCO DE LA REFORMA GLOBAL DE LA ADMINISTRACIÓN COMUNITARIA

JOSÉ RAMÓN LEÓN LORA *

SUMARIO: I. Introducción. II. Las dos reformas anteriores. III. La actual reforma. IV. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Dentro del panorama administrativo de la Comisión Europea, el grupo de servicios (Oficinas, Direcciones o Direcciones Generales —DGs—) encargado de la gestión de las relaciones exteriores de la Comunidad Europea ha visto, desde inicios de la década de los 90, no menos de tres importantes reformas administrativas internas. El impacto de estas sucesivas reformas puede resumirse en el hecho de que, de 1991 a 2002, los servicios que se ocupaban de esta fundamental parcela de la actividad de la Comisión han pasado de tres a seis, y ello sin considerar el crecimiento cualitativo y cuantitativo del emergente servicio exterior¹ de esta institución comunitaria así como las periódicas reestructuraciones internas. Una breve exposición histórica nos ayudará a mejor comprender este fenómeno.

II. LAS DOS REFORMAS ANTERIORES

En los inicios de la década de los 90, la Comisión se encuentra con una estructura compuesta por tres servicios que durante un largo periodo simbolizaron el relativo peso específico de las tres grandes políticas exteriores comunitarias: la DG III (Comercio), la tradicional DG

* Alumno del período de docencia (2001/2002) del Programa de Doctorado «Fundamentos de Derecho de la Unión Europea», impartido por el Departamento de Derecho Administrativo de la UNED.

¹ En la actualidad, Servicio Exterior Unificado.

VIII (Cooperación) y la DG I (Relaciones Exteriores). Mientras que la DG III se ocupaba de la gestión de la más genuina política exterior comunitaria (y una de las primeras políticas plenamente comunitarizadas, expresión externa del desarrollo inicial del mercado común previsto en los tratados), la DG VIII se constituía, desde el punto de vista de las organizaciones internacionales, en una de las más tradicionales agencias de programación y gestión de una política de cooperación al desarrollo profesionalizada, política en beneficio de los países firmantes del Convenio de Lomé (países ACP). Esta DG se convertía, por tanto, en el órgano administrativo de la Comisión encargado de gestionar las contribuciones de los EEMM al Fondo Europeo de Desarrollo (FED), adquiriendo, desde sus inicios, una vocación política y geográfica centrada en las antiguas colonias europeas de África, Caribe y Pacífico, territorios pertenecientes casi en su totalidad al grupo de países más pobres del mundo. La DG I se desarrollaría, por su parte, como servicio con una vocación centrada en la gestión de las relaciones políticas exteriores comunitarias².

En 1991-1992, la Comisión acomete *la primera gran reforma* de su administración exterior, reforma que afecta fundamentalmente a la DG I. En efecto, este servicio, que había ido adquiriendo unas dimensiones relativamente importantes, es escindido en tres grandes departamentos, la DG I, la DG IA y la DG IB. Estos tres servicios nacen con una vocación marcadamente geográfica. Son el resultado de los grandes cambios geoestratégicos acaecidos en los inicios de esta década con la caída del bloque soviético, con la emergencia del Mundo Árabe o del Oriente asiático como actores de fundamental importancia en la esfera política internacional, etc... Más sutilmente, la escisión de la DG I también constituye una necesidad orgánica de tipo operativo: en efecto, la vieja Dirección Norte-Sur de la DG I³ había adquirido unas competencias semejantes a las de la DG VIII. En efecto, ésta Dirección comenzaba a gestionar una importante cartera de proyectos de cooperación al desarrollo en sus áreas geográficas respectivas, con los consecuentes problemas de gestión administrativa y financiera (equivalentes a los que encontraba la DG VIII). La Comisión requería por ello especializar unos servicios que, hasta entonces, se habían ocupado únicamente de la gestión del diálogo político entre la CE y estos países terceros, con leves incursiones en los misterios de la cooperación. La Comisión optó por crear la DG IB, que de ahora en adelante se ocuparía de las relaciones con los países de Asia, América Latina y África no asociados (relaciones, recordemoslo, que comenzaban a adquirir un fuerte componente de cooperación). Paralelamente, la Comisión puso en pie la DG IA, especializada en la gestión de las relaciones con los nuevos países y regiones que iban emergiendo de la caída del antiguo bloque soviético. Fue en el seno de la DG IA donde se gestarían los primeros programas para los PECOS⁴ y, posteriormente, para los NEI⁵.

² Relaciones que en un principio se resumirían al reducido papel que la CPE (Cooperación Política Europea) reservaba a la Comisión, así como al diálogo político institucionalizado que la CEE establecía, generalmente, en las convenciones internacionales firmadas por la CEE con los países no asociados (esto es, con los países no firmantes del Convenio de Lomé) para enmarcar las otras dos políticas exteriores (comercio y la naciente política de cooperación al desarrollo).

³ Recordemos que en el marco del organigrama de una Dirección General, ésta se encuentra siempre dividida en Direcciones. La Dirección Norte-Sur de la antigua DG I se ocupaba de las relaciones de la CEE con los países del Mediterráneo, de América Latina y de Asia no asociados.

⁴ Países de Europa Central y Oriental, vinculados, por ejemplo, al programa PHARE.

⁵ Nuevos Estados Independientes, vinculados al programa TACIS.

La DG I continuaría gestionando las relaciones políticas, es decir, el diálogo político institucionalizado, con los países del norte industrial (EEUU, Canadá, Japón, etc...), mientras que la DG VIII se mantuvo como servicio especializado en la gestión de las relaciones políticas y la cooperación con los países ACP. Sin embargo, durante estos años, la DG VIII se consolidaría a su vez como gestora de las cada vez más importantes líneas presupuestarias especializadas con vocación mundial, no específicamente geografizadas (por ejemplo, la ayuda alimentaria, las políticas medioambientales con vocación mundial, etc...). Además, no podemos dejar de citar su papel como formidable «cantera» de funcionarios especializados en los asuntos de cooperación al desarrollo que engrosaron las filas de la DG IB y, en menor medida, de la DG IA. De este período, por fin, también data la creación de ECHO (con rango de Dirección), la Oficina Humanitaria de la CE, escindida de la DG VIII y que pasó a ser una de las más exitosas creaciones de las relaciones exteriores de la CE, debido a sus reconocidas eficacia y visibilidad.

La gran reforma de inicios de los 90 se llevó a cabo en el contexto de un europeísmo expansivo, con un Presidente de la Comisión, Jacques Delors, que adquiriría una preeminencia como Presidente de esta institución desconocida hasta entonces en el contexto del proceso de integración europea y con unos Comisarios relativamente jóvenes y ambiciosos empeñados en darle a la CE una verdadera dimensión política internacional (p.e. Marín, Bonino o Brittan). El nuevo contexto internacional, con recurrentes crisis políticas y humanitarias internacionales, producto del nuevo orden en el que el equilibrio de la Guerra Fría se había resquebrajado, motivaba una presencia creciente de la CE en la esfera internacional. A falta de poder y medios político-militares, la CE puso a disposición de su intervención internacional un expansivo programa de ayudas financieras y de instrumentos de cooperación, a menudo novedosos. Ello provocaría una afluencia de demandas externas de apoyo financiero a programas de desarrollo y a programas de ayuda humanitaria, y por tanto también, nuevas y aumentadas exigencias para el aparato burocrático comunitario. La Comisión Europea ve, entre 1992 y 1998, cómo sus competencias exteriores aumentan, sin por ello ver incrementar sus efectivos humanos y materiales. Este creciente desequilibrio entre, por un lado, las tareas y, por otro lado, el personal, se encuentra en el origen de los problemas que la Comisión va a encontrar para gestionar su cooperación al desarrollo y, en general, sus programas de ayuda financiera exterior; de hecho, estos problemas serán recogidos, entre otros, por los dos «Informes de los Sabios» encargados por el PE⁶, que provocaron la subsiguiente dimisión en bloque de la Comisión en 1999⁷, entre acusaciones de fraude y mala administración, acontecimientos que supusieron la más importante crisis política que ha sufrido la institución.

A finales de la década, la Comisión acometía *una segunda gran reforma* de su aparato exterior, centrada en los servicios encargados de la gestión de la ayuda al desarrollo, con la crea-

⁶ Comité de Expertos Independientes: *Primer informe sobre los presuntos casos de fraude, mala gestión y nepotismo en la Comisión Europea*, de 15 de marzo de 1999; *Segundo informe sobre la reforma de la Comisión: análisis de las prácticas actuales y propuestas para hacer frente a la mala administración, las irregularidades y el fraude*, de 10 de septiembre de 1999 (2 volúmenes).

⁷ Parlement Européen: *Résolution sur la démission de la Commission et la nomination d'une nouvelle Commission*, Procès Verbal du 23/03/1999, Version provisoire.

ción, en el verano de 1998, del SCR⁸ (Servicio Común Relex). El SCR heredó los servicios operativos más específicamente centrados en la gestión financiera y técnica de los programas (gestión de los contratos, seguimiento técnico de las operaciones, pagos y transferencias monetarias, cierre de proyectos, etc...), servicios provenientes tanto de la DG IB y de la DG IA, como de la DG VIII, a los que dotó de una más intensa especialización profesional. Estas últimas conservaban sus competencias en materia de diálogo político, programación de la ayuda financiera⁹ e identificación y adopción formal de los proyectos concretos¹⁰. Mientras que la DG IB, DG IA y DG VIII continuaban ejerciendo las tareas situadas en las primeras fases de la política de cooperación, el SCR se encargaría de los a menudo farragosos problemas relativos a la gestión cotidiana de los proyectos una vez éstos negociados por los agentes del país beneficiario, identificados, instruidos¹¹ y aprobados. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, esta estructura no logró resolver convenientemente los problemas generados por los retrasos y deficiencias derivados de la ejecución de la ayuda, por los conflictos crecientes entre, por un lado, los servicios «políticos» (DG IB, DG IA o DG VIII) y los servicios técnicos de gestión de la ayuda externa, o por la incoherencia progresivamente más visible en el exterior de la UE a la hora de representar la Comunidad Europea entre los diferentes servicios internos de la Comisión. La creación del SCR supuso, sin embargo, el primer intento serio por profesionalizar definitivamente unos servicios administrativos creados, en sus orígenes, para llevar tareas diametralmente opuestas a las que requerían la gestión de los asuntos técnicos y financieros de una cooperación internacional cuya importancia presupuestaria en el ámbito de las ayudas exteriores había alcanzado unas dimensiones más que notables¹². Y si se toman indicadores objetivos que permiten medir sus realizaciones, el SCR consiguió unos niveles de desembolso de la ayuda¹³ y de racionalización de la actividad en este campo muy importantes¹⁴.

⁸ *Création du Service Commun de gestion de l'aide communautaire aux pays tiers, adaptation des programmes des Directions Générales Relex*, Communication du Commissaire Liikanen a la Commission, du 26 juin 1998, doc. PERS(1998)159.

⁹ La programación de la ayuda se ocupa de establecer las orientaciones globales y de comprometer los fondos financieros generales relativos al marco estratégico, manteniendo la coherencia con los otros objetivos del marco estratégico de relaciones con un determinado país, ésto es, manteniendo la coherencia con los objetivos políticos, comerciales, etc...

¹⁰ En cuanto la ayuda financiera al desarrollo quedaba programada y los proyectos concretos identificados, negociados y firmados (ésto es, fijados en sus aspectos esenciales) con las instituciones administrativas del país beneficiario, el expediente era transferido al SCR para que este servicio lo pusiera en obra, lo ejecutara de conformidad con las reglas básicas de la CE.

¹¹ Es decir, pasados por el tamiz de la Administración comunitaria en un largo proceso decisorio interno que incluye, entre otros procedimientos, la consulta vinculante de un Comité de Gestión compuesto por los EEMM (Comitología).

¹² Hoy por hoy, la Comisión Europea se ha convertido, en el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo, en una institución con notable presencia e importantes recursos financieros.

¹³ El ritmo de desembolso de la ayuda es generalmente aceptado como un indicador del ritmo de ejecución de la ayuda externa y de la cooperación al desarrollo, y por tanto un indicador del nivel de eficacia de la institución encargada de ejecutarla.

¹⁴ No sólo los datos de 1999 así lo atestiguan, sino que este punto fue explícitamente reconocido por la Decisión de la Comisión de 27 de noviembre de 2000 por la que se creaba EuropeAid (ver más adelante).

III. LA ACTUAL REFORMA

La tercera gran reforma de la Administración de las relaciones exteriores de la Comisión hasta la fecha y, sin duda alguna, la más ambiciosa de todas ellas, supondrá una radical apuesta por dar una solución global a los múltiples problemas que se habían ido planteando a lo largo de la década anterior, problemas abundantemente aireados en la prensa europea ¹⁵. Por otro lado, desde el punto de vista cuantitativo, esta reforma afectará a todos los servicios de la Comisión que trabajan para las relaciones exteriores (con excepción de la DG Comercio), incluido las Delegaciones, que hasta este momento se habían visto al margen de las sucesivas reformas. De manera sintética, podemos decir que los problemas a los que esta reforma intentará hacer frente son los siguientes:

- La acuciante penuria de personal.
- La debilidad de la programación de la política de cooperación: en efecto, la reforma actual propuso una revisión completa de los modos de programación de la ayuda comunitaria, insistiendo en la necesidad de que los procedimientos de programación se uniformizaran con el fin de poder responder mejor a los objetivos políticos de las relaciones exteriores de la CE ¹⁶;
- La lentitud en la ejecución, lo que afecta directamente a la eficacia de las intervenciones.
- Las lagunas en el control político y financiero de estas ayudas externas una vez concedidas.
- La excesiva fragmentación de las estructuras administrativas encargadas de la concepción y gestión de la cooperación.
- La inestabilidad de estas mismas estructuras administrativas, inestabilidad derivada de los continuos cambios y reformas.

Los objetivos perseguidos por esta reforma se centrarán, por tanto, en mejorar la calidad y la eficacia general de la gestión, reducir los tiempos de ejecución de las ayudas, garantizar procedimientos de gestión saneados y eficaces y mejorar el impacto y la visibilidad de la ayuda exterior comunitaria.

En enero de 2001 nace la **Oficina de Cooperación EuropeAid** ¹⁷, heredera del SCR y formalmente distinta de una DG ¹⁸, aunque administrativamente opere como una verdadera

¹⁵ En la bibliografía final se recogen algunas referencias a recortes de la prensa europea haciéndose eco de los problemas de una política comunitaria que hasta entonces había pasado casi desapercibida.

¹⁶ En este sentido, la Comunicación a la Comisión de 15 de mayo de 2000 establece la obligatoriedad de una programación plurianual que sirva para establecer un presupuesto fijo y para definir resultados en cada sector o ámbito de intervención a medio y largo plazo.

¹⁷ *Décision de la Commission sur la Creation d'un Office pour l'exécution de l'aide extérieure et du Comité de Direction de cet Office*, du 27 novembre 2000, Doc. O/468/2000, (OJ 1502 - punto 13).

¹⁸ En efecto, la Oficina de Cooperación EuropeAid no tendrá a la cabeza un solo Comisario responsable de la misma, sino que operará bajo el control de un Comité de Dirección compuesto por cinco Comisarios: el Comisario encargado de las Relaciones Exteriores (Presidente), el Comisario encargado de la cartera de Desarrollo (Administrador General) y otros tres miembros vocales (los Comisarios responsables de Ampliación, Comercio y Asuntos Económicos). Este Comité de Dirección asegurará la responsabilidad política de manera colegiada ante el Colegio de Comisarios y será el encargado de aprobar: la programación presupuestaria, el Programa Anual, el Informe Anual, el

DG ¹⁹. Paralelamente, la Comisión veía la fusión de las antiguas DG I, DG IB y una parte de la DG IA (las Direcciones centradas en la gestión de las relaciones con los países TACIS y con los nuevos Estados surgidos en los Balcanes) para dar lugar a una nueva **DG Relex**. Por otro lado, la Comisión pone en pie la **DG Ampliación** en un intento por acelerar y racionalizar las negociaciones con los PECOS candidatos a la integración en la UE y la gestión de los programas de ayuda financiera a estos países ²⁰. Por último, la antigua DG VIII quedaba rebautizada como **DG Desarrollo** y veía amputada una parte substancial de sus ya mermadas competencias (sobre todo en materia de gestión de la ayuda al desarrollo), mientras que la tradicional DG III pasaba a ser llamada **DG Comercio**. Aparte de la creación de la DG Ampliación, que surge administrativamente de la fusión de los servicios de la antigua DG IA especializados en la gestión de la cooperación con los países candidatos a la integración y de la Task Force Ampliación (que la Comisión puso en pie a finales de la década de los 90 para dar formalmente inicio al más importante proceso de ampliación jamás experimentado por la CE), los dos elementos más interesantes para el presente artículo de esta tercera gran reforma son, por un lado, la creación de EuropeAid y el equilibrio que la institución establece entre esta oficina y las dos DGs «políticas», la DG Desarrollo (para la gestión de las relaciones con los países ACP) y la DG Relex (para la gestión de las relaciones con el resto del mundo); por otro lado, el segundo elemento importante será el inicio del proceso de «desconcentración» ²¹ hacia las Delegaciones de algunos poderes que antes detentaban en exclusividad las distintas sedes administrativas de Bruselas. Este proceso de reforma es el que analizaremos más detalladamente en el siguiente capítulo.

a) La creación de EuropeAid

El origen de esta nueva reforma se encuentra en la Comunicación «*Reforme de la gestion de l'aide aux pays tiers*» ²² y su base jurídica en la subsiguiente Decisión de la Comisión de

Programa de Evaluación Anual y el «Mission Statement». Al servicio del Comité de Dirección se pone la Oficina, dirigida por un Director General y compuesta, actualmente, por ocho Direcciones, seis geográficas y dos responsables de los asuntos administrativos horizontales y de apoyo a las operaciones geográficas.

¹⁹ El personal contratado por EuropeAid responde a las mismas reglas de contratación que cualquier otra Dirección General (con funcionarios, agentes temporales, auxiliares, etc...) y en la escala jerárquica, el Consejo de Dirección puso a la cabeza de esta Oficina un Director General.

²⁰ Recordemos que la gestión de las relaciones con tres países antes beneficiarios del programa MEDA, Turquía, Malta y Chipre, será integrada a partir de este momento en la DG Ampliación, después de que el Consejo Europeo los declarara oficialmente candidatos a la Ampliación.

²¹ La palabra «desconcentración» es la traducción literal de la palabra francesa «déconcentration» o del término inglés «devolution», usados ambos en la literatura administrativa de la Comisión europea para referirse al proceso de descentralización en las Delegaciones de la Comisión de las competencias y responsabilidades de gestión de la cooperación al desarrollo antes ejecutadas por los servicios centrales de la Comisión. En la jerga administrativa de la Comisión, la palabra francesa «déconcentration» tiene un significado diferente de la palabra «décentralisation»: éste último significa, contrariamente al término «déconcentration», la descentralización de las competencias y responsabilidades en la gestión de los proyectos en órganos administrativos del país beneficiario de los fondos de ayuda comunitaria. En el ámbito de la cooperación al desarrollo, la Comisión europea puede, simultáneamente o alternativamente, «desconcentrar» (sus competencias administrativas) en sus Delegaciones exteriores y/o «descentralizar» (sus competencias administrativas) en órganos o agencias del país beneficiario.

²² *Communication des Commissaires Patten, Nielson, Verheugen, Lamy y Solbes Mira à la Commission*, du 15 mai 2000, doc. O/181/2000 (O.J. 1479 - point 10).

27 de noviembre de 2000²³. Dicha base jurídica quedará completada con el Acuerdo Interservicios²⁴ de 13 de diciembre de 2000. Básicamente, estos documentos confirman el camino abierto por la segunda de las reformas (y que supuso fundamentalmente la creación del SCR), al profundizar el proceso de especialización profesional relativa a la gestión de la cooperación al desarrollo de la CE. Esta tercera reforma confirma no sólo los poderes de gestión heredados por EuropeAid del SCR, sino que los amplía al conjunto del ciclo del proyecto. Ello significa que EuropeAid no se centrará únicamente en la gestión de los programas una vez que éstos quedan adoptados, sino que su intervención cubrirá la identificación y el proceso institucional de adopción de los proyectos (fase que, junto a la negociación de los mismos con las instancias administrativas del Estado beneficiario de la ayuda, se denomina «fase de instrucción» del proyecto). Con ello, EuropeAid centraliza el conjunto de las actividades destinadas a la preparación y ejecución de los programas de cooperación comunitarios, extendiendo sus competencias al conjunto de las fases del ciclo de las operaciones de gestión de los proyectos, reservándole a las DG Relex y DG Desarrollo las responsabilidades derivadas de la programación en sus respectivas áreas geográficas. La misión encomendada a la Oficina de Cooperación EuropeAid puede resumirse en la obligación que tiene de ejecutar el conjunto de los programas e instrumentos de la ayuda exterior comunitaria, la cuál cubre no menos de 70 líneas presupuestarias del Presupuesto General de la Comunidad y 7 billones de euros, siendo responsable del conjunto del ciclo del proyecto, desde la identificación e instrucción, hasta la evaluación final del impacto (del proyecto), pasando por la ejecución en conformidad con las reglas establecidas en cada programa²⁵.

b) El proceso de «desconcentración»

La Décision de 27 de noviembre de 2000²⁶ también alude en su apartado quinto a la necesidad de «desconcentrar» la gestión de los proyectos de cooperación en las Delegaciones exteriores de la Comisión²⁷. En efecto, esta Decisión establece un modo de conducta para la buena gestión interna de los asuntos públicos que evoca el viejo principio de subsidiariedad: *«tout ce qui peut être mieux géré et décidé sur place, près du terrain, ne devrait pas être géré ou décidé à Bruxelles»*²⁸.

Un análisis de los diferentes programas de ayuda exterior mostraba que, en 2000, cerca del 60 % de los fondos puestos a disposición de estos programas eran ya ejecutados de manera «desconcentrada» (es decir, con la intervención directa de las Delegaciones en la gestión de las ayudas). Esta tendencia, que se había acelerado con el SCR a partir de 1999²⁹, enca-

²³ Décision de la Commission du 27 novembre 2000, *op. cit.*

²⁴ *«Interservice Agreement, 13th December 2000, Division of Responsibilities in the Management of the Project Cycle»*, conclu par la DG Relex, l'Office de Coopération EuropeAid et la DG Développement.

²⁵ Communication à la Commission du 15 mai 2000, *op.cit.*, punto 2.2.

²⁶ *Op. cit.*

²⁷ Recordemos brevemente que la Comisión Europea dispone de una red de Delegaciones, Oficinas de Representación y antenas acreditadas en la mayoría de los países del mundo. Esta red constituye lo que se denomina el «Servicio Exterior» de la Comisión, uno de los mayores servicios exteriores del mundo.

²⁸ Communication à la Commission du 15 mai 2000, *op.cit.*

²⁹ Un aspecto a menudo ignorado es que el concepto de «desconcentración» y la idea de que esta medida podría constituir una solución definitiva a la mayoría de los problemas de gestión de la ayudas externas, no nace con la

jará claramente en la estrategia de la Comisión y será intensificada tanto cuantitativa como cualitativamente a partir del año 2001. Para ello, la Comisión Europea estableció un calendario en tres fases anuales (2001, 2002 y 2003) con el que concluir el proceso de desconcentración: en 2001, la Comisión procedería a la desconcentración de la gestión de las ayudas en 22 delegaciones³⁰. En 2002, el dispositivo de la desconcentración para Europa/Cáucaso/Asia, Mediterráneo y América Latina debería ser concluido, junto con la profundización de esta tendencia en otras delegaciones de los países ACP³¹ (segunda fase: aproximadamente 31 delegaciones³²). En 2003 debería concluir el proceso en las 31 delegaciones restantes (todas ellas acreditadas en los países ACP). En total, 85 delegaciones se verían afectadas por esta reforma³³, lo que supone el mayor esfuerzo humano y financiero jamás consentido por la CE en el ámbito de las relaciones exteriores.

La desconcentración supone, en primer lugar, un impacto importante desde el punto de vista del personal de la Comisión:

- un aumento substancial del personal de las delegaciones desconcentradas y una disminución del personal contratado por los servicios centrales de Bruselas (fundamentalmente de EuropeAid); todos los cálculos apuntan a que la desconcentración también habrá supuesto un aumento de los recursos humanos puestos a disposición de la política de cooperación al desarrollo de la CE (fundamentalmente a través de la contratación de personal no funcional) elemento básico que venía siendo reclamado por la Comisión a la Autoridad Presupuestaria³⁴;

Decisión de 27 de noviembre de 2000, sino que el concepto y la idea ya se cultivaban de manera menos institucionalizada con el SCR e incluso con anterioridad, desde los inicios del FED. Desde este punto de vista, cabe recordar que la gestión del PRRAC (Programa Regional de Reconstrucción de América Central, adoptado por la CE después de los desastres provocados por el Huracán Mitch en esa región del mundo) fue totalmente «desconcentrada» en la Delegación de la CE en Managua a partir del año 2000 con el objetivo de aumentar la eficacia y rapidez de la gestión y, por tanto, del impacto del programa en la zona. También podemos citar la gestión desconcentrada del programa PHARE por las Delegaciones de la CE acreditadas en los PECOS.

³⁰ Estas 22 delegaciones no fueron tomadas al azar, sino que se trataba de las 22 delegaciones más importantes desde el punto de vista de la cooperación y de la visibilidad de la acción exterior de la CE, manteniendo además un equilibrio entre todas las regiones. Las 22 primeras delegaciones que fueron identificadas candidatas a la primera fase de «desconcentración» son las acreditadas en los siguientes países: Croacia, Yugoslavia, Rusia, Egipto, Marruecos, Cis-Jordania y la Banda de Gaza (Jerusalén), Túnez, Turquía, Indonesia, Tailandia, India, la Rep. Pop. de China, Nicaragua, Bolivia, Argentina, México, Brasil, Rep. Sudafricana, Senegal, Costa de Marfil, Kenia, Mali y la República Dominicana. De esta lista original se cayó la Delegación acreditada en Jerusalén debido a los acontecimientos políticos derivados de la Segunda Intifada.

³¹ Cabe recordar que el programa de cooperación al desarrollo financiado por el FED en los países ACP fue fuertemente desconcentrado desde sus inicios debido a que el FED fue concebido como un instrumento de gestión descentralizada. Los «avatares históricos» derivados de su incorrecta gestión motivaron una parcial reconcentración de los poderes (detentados por la Administración del país beneficiario) en algunas delegaciones acreditadas en estos países.

³² Albania, Chipre, ARY Macedonia, Georgia, Kazakstán, Malta, Ucrania, Argelia, Israel, Jordania, Líbano, Siria, Jerusalén, Bangla Desh, Filipinas, Sri Lanka, Pakistán, Vietnam, Colombia, Perú, Uruguay, Chile, Venezuela, Burkina Faso, Madagascar, Tanzania, Zambia, Niger, Chad, Camerún y Benín.

³³ Recordemos que sólo se verán afectadas las Delegaciones de la CE acreditadas en países beneficiarios de las ayudas comunitarias (con excepción, como vimos antes, de las Delegaciones acreditadas en los PECOS). Las Delegaciones de la CE en Nueva York, Washington, Canberra, Tokio, etc... no son tratadas en este capítulo de la reforma.

³⁴ Como sabemos, la Autoridad Presupuestaria de la CE es bicéfala, constituida por el PE y por el Consejo.

- un cambio radical del perfil profesional del personal de las delegaciones: de órganos administrativos con una vocación eminentemente «político-diplomática», las Delegaciones han pasado a ser órganos administrativos que han de ocuparse de la gestión cotidiana de las ayudas financieras otorgadas por la CE; con fórmulas diversas en función de cada programa, las Delegaciones, en la actualidad, han obtenido un protagonismo central en la formulación de los proyectos, se encargan del seguimiento técnico de los proyectos sobre el terreno³⁵ y, lo que tal vez sea el cambio más importante, se han convertido en órganos autónomos con capacidad para contratar o para aprobar los procedimientos de contratación utilizados por las Administraciones de los países beneficiarios en el marco de los proyectos financiados por la CE, con capacidad para efectuar pagos y ordenar transferencias presupuestarias en las cuentas bancarias del país beneficiario, etc...;
- una transformación de la estructura de las Delegaciones: de órganos con una estructura relativamente simple de trabajo, en el que el papel del Jefe de Delegación como representante de la CE (con rango de Embajador) era primordial, las Delegaciones han pasado a crear verdaderas secciones de cooperación especializadas, incluidas las secciones de control financiero, mientras que los Jefes de Delegación han añadido a sus funciones de representación competencias de gestión financiera muy importantes;
- una diversificación de los estatutos laborales de los empleados de la Delegación: de la tradicional división entre agentes oficiales con estatuto diplomático, por un lado (los funcionarios de la CE acreditados en el país de acogida) y los agentes locales, por otro (encargados de las tareas subsidiarias o de intendencia), se ha pasado a una situación en la que las Delegaciones de la CE se han visto enriquecidas con la creación del estatuto de «experto individual», contratado directamente por la Comisión sobre la base de un contrato de trabajo temporal para efectuar tareas de tipo técnico (en general, estos «expertos individuales» constituyen el ejército de ingenieros civiles y rurales, economistas, sociólogos, etc... necesarios para el seguimiento de los proyectos sobre el terreno).

En segundo lugar, la desconcentración también supone un importante impacto financiero, ya que al relativamente más elevado coste del personal expatriado que se contrata o que se destina en las Delegaciones, hay que añadir, al menos en un primer momento, la pérdida de economías de escala por efecto de la dispersión de las fuerzas productivas en diferentes centros de trabajo. No obstante, este impacto financiero debería quedar compensado a corto plazo por una mejora substancial del aprovechamiento de los recursos financieros puestos a disposición y de la eficacia general del trabajo (al incrementarse las operaciones de control, seguimiento, cooperación y formación profesional sobre el terreno).

En tercer lugar, desde el punto de vista institucional, la desconcentración contribuye de manera importante a la mayor racionalización del trabajo de la CE, al otorgar mayor claridad a la distribución de las competencias y de las responsabilidades entre los diferentes órganos de la institución en relación con la gestión cotidiana, aspecto éste último de trascendental impor-

³⁵ Esta función, que existía ya con anterioridad en el seno de las Delegaciones, tiende a mejorar cualitativamente con el proceso de desconcentración.

tancia y que ha sido señalado en ocasiones por el Tribunal de Cuentas como una de las mayores dificultades a las que se ha enfrentado la Comisión en los últimos años³⁶.

c) Otras medidas de la reforma

Cabe por último citar algunas medidas de carácter subsidiario citadas en la Decisión de la Comisión de 27 de noviembre de 2000 que han contribuido de manera notable al proceso general de reforma que estamos analizando:

- El desmantelamiento de las Oficinas de Asistencia Técnica (BAT³⁷) y la internalización de sus actividades³⁸ a través de la contratación temporal de personal técnico especializado, personal que, a diferencia de los BAT, quedarán integrados en la estructura administrativa de la institución, bajo la supervisión directa de los funcionarios que la dirigen.
- El proceso de «oxigenación» de las operaciones contables derivadas de la ayuda exterior de la CE; en efecto, la Decisión de 27 de noviembre de 2000 también se refiere: a la necesidad de liquidar los compromisos financieros «en proceso de letargo» (engagements dormants), ésto es, los compromisos financieros antiguos creados en la contabilidad presupuestaria y nunca o parcialmente utilizados, a la necesidad de reducir los títulos presupuestarios, de manera a reducir los problemas de gestión en el origen, así como a la necesidad de acelerar los pagos y desembolsos atrasados.

IV. CONCLUSIONES

Este amplio proceso de reforma, después de un año y medio de vigencia, ya ha dejado sentir sus primeros efectos positivos, que se traducen por una mayor racionalización del trabajo y por una mejora en el impacto general de la ayuda (gracias a la aceleración de los ritmos de toma de decisiones y por tanto al aumento de la eficacia). Los efectos de la reforma deberían conducir, a su vez, a una mejoría notable de la concepción y de la preparación de los proyectos, al permitir un mejor conocimiento del terreno, así como a unos niveles de control político y financiero de la ayuda claramente mejorados con respecto al pasado. Si la información circula adecuadamente entre EuropeAid, por un lado, las Delegaciones, por otro, y las DG Relex y DG Desarrollo, los beneficios de la reforma deberían dejarse sentir incluso en la fase de programación.

En definitiva, esta reforma debería convertir la política de cooperación de la CE en un instrumento más eficaz y más útil de la acción exterior de la UE. En todo caso, la actual reforma

³⁶ A título de ejemplo, sugerimos en este sentido la lectura del interesante Informe Especial n.º19/2000 del Tribunal de Cuentas, relativo a la gestión del programa de ayuda a la sociedad palestina (pp. 38-42).

³⁷ Las siglas BAT proceden del término francés Bureau d'Assistance Technique. Los BAT constituyeron durante muchos años el método de externalización por la Comisión de una parte muy importante de las actividades de gestión de la ayuda externa de la CE. Los abusos a que dio origen la utilización de estos BATs se encuentran en la base de una parte muy importante de los problemas de debilidad del control financiero y político detectado a menudo por el Tribunal de Cuentas y por los servicios internos de la propia Comisión. Sin embargo, el recurso a los BAT fue en general la única posibilidad de la que disponía la Comisión para hacer frente a los crecientes problemas derivados de la escasez de personal estatutario.

³⁸ Decisión de la Commission du 27 novembre 2000, *op. cit.*, punto 2.3.

ha contribuido a una mejor identificación de la política de cooperación al desarrollo de la CE, en su acepción más amplia, como política exterior de la CE. En efecto, hasta finales de los años 90, la cooperación al desarrollo de la CE aparecía a menudo como un conglomerado más o menos difuso de instrumentos de la acción exterior de la CE, en ocasiones sin excesiva coherencia entre ellos y con una manifiesta carencia de coordinación con los EEMM (carencia no siempre imputable a la CE, sino a los propios EEMM, que a menudo parecen empañados en conservar sus propias acciones de cooperación internacional fuera del núcleo de las actividades comunitarias)³⁹.

La reforma, no obstante, ha abierto nuevos interrogantes. El fundamental, a mi juicio, se centra en el equilibrio ideal entre la actividad de los servicios «políticos» (DG Relex y DG Desarrollo), por un lado, y la actividad de los servicios «técnicos» gestores de la acción exterior (EuropeAid y DG Comercio), por otro. A título de ejemplo, la actual reforma ha insistido en la necesidad de gestionar adecuadamente, con procedimientos más transparentes y con iniciativas de mejor calidad técnica, la política de cooperación al desarrollo. Ello conlleva a menudo, concentrarse en exceso en los aspectos procedimentales de la gestión de la cooperación (o asumir las consecuencias de una ralentización de la actividad para mejorar la calidad y la elaboración de las acciones), perdiendo en ocasiones de vista las prioridades y objetivos políticos fundamentales de la acción exterior (acción, no se debe olvidar, eminentemente política y que ha de responder, en ocasiones rápidamente, a criterios de oportunidad política). Se reproduce en este sentido el viejo dilema al que se han enfrentado todos los servicios exteriores hasta hoy. Parece, sin embargo, que este dilema, que a menudo reaparece en los documentos internos de la Comisión, es el resultado del proceso de maduración en el cuál está inmerso la política exterior general de la CE. Con la consolidación del proceso de integración y, sobre todo, con la adopción de una política exterior progresivamente más coherente, la CE debería conseguir resolver adecuadamente este equilibrio.

No habría que cerrar este punto sin añadir que, a pesar de los problemas señalados anteriormente, en conjunto las ayudas exteriores de la CE han jugado un papel de primera importancia por diferentes motivos que no vamos a analizar en el presente artículo, contribuyendo a crear instrumentos novedosos y de notable eficacia, instrumentos que la actual reforma ha heredado y ha explotado hasta sus últimas consecuencias. Por otro lado, cabe subrayar que la Comisión nunca fue peor gestor de la cooperación al desarrollo que otras agencias internacionales o estatales. De hecho, cuando el que escribe analiza el horizonte de estas instituciones dispersas por el mundo, no observa un panorama excesivamente alagüeño⁴⁰. Las acciones de cooperación al desarrollo de la CE fueron en el pasado víctimas de su propio éxito (éxito fraguado, como señalábamos, a principios de los 90) y de una estructura administrativa que se ha desarrollado tanto cualitativa como cuantitativamente de manera simultánea. Las críticas a la gestión de las ayudas externas por parte de la Comisión, a menudo no desprovistas de justifi-

³⁹ Conscientes de este aspecto, los EEMM consintieron incorporar en Maastricht un Título específico a los tratados relativo a la Política de Cooperación al Desarrollo (el Título XX, ex-Título XVII, arts. 177 TCE —130U— a 181 TCE —130Y—).

⁴⁰ Véase, por ejemplo, la crisis que están atravesando las agencias especializadas de cooperación de las Naciones Unidas o la reforma interna del propio Banco Mundial, por no citar más que los casos mejor conocidos por la opinión pública.

cación, han escondido en ocasiones intereses que superaban la propia política de cooperación de la CE y que pueden vincularse a la cada vez mayor presencia de esta institución, como símbolo de la integración europea, en la esfera internacional.

BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN CONSULTADAS

- Commission européenne: *Création d'un Office pour la mise en œuvre de l'aide extérieure et du Comité de Direction de cet Office*, Décision de la Commission du 27 novembre 2000, doc. PERS (2000) 321/4 (O/468/2000).
- Commission européenne: *Création du Service Commun de gestion de l'aide communautaire aux pays tiers, adaptation des organigrammes des Directions Générales Relex*, Communication du Commissaire Liikanen a la Commission du 26 juin 1998, doc. PERS (1998) 159.
- Commission européenne: *Plan d'action pour l'amélioration de la gestion et des procédures financières dans le cadre de la décharge pour 1998*, Communication de la Commissaire Schreyer a la Commission du 17 février 2000, doc. SEC (2000) 276.
- Commission européenne: *Réforme de la gestion de l'aide aux pays tiers*, Communication à la Commission du 15 mai 2000, doc. SEC (2000) 814/5 (O/181/2000).
- Commission européenne: *Relations extérieures: exigences, contraintes et priorités (débat d'orientation)*, Communication du Commissaire Patten à la Commission du 26 mai 2000, doc. SEC (2000) 922 (O/215/2000).
- Commission européenne: *Relations extérieures/Réforme*, Communication à la Commission du 15 mai 2000, doc. SEC (2000) 814/3.
- Conseil de l'UE: *Projet de conclusions du Conseil sur l'efficacité de l'action extérieure de l'Union*, doc. 12041/00, du 5 octobre 2000.
- Cour des Comptes: *Rapport Spécial n°19/2000 relatif à la gestion, par la Commission, du programme d'aide à la société palestinienne*, novembre 2000.
- DG Relex, EuropeAid Cooperation Office & DG Développement: *Interservice Agreement, (Division of Responsibilities in the Management of the Project Cycle)*, 13th December 2000.
- Parlamento Europeo: *Primer Informe del Comité de Expertos Independientes sobre los presuntos casos de fraude, mala gestión y nepotismo en la Comisión Europea*, 15 de marzo de 1999.
- Parlamento Europeo: *Segundo Informe del Comité de Expertos Independientes sobre la reforma la Comisión: análisis de las prácticas actuales y propuestas para hacer frente a la mala administración, las irregularidades y el fraude*, 10 de septiembre de 1999 (2 volúmenes).
- Parlement Européen: *Résolution sur la démission de la Commission et la nomination d'une nouvelle Commission*, Procès Verbal du 23/03/1999 - Edition provisoire.

ARTÍCULOS DE PRENSA

- ABC: «La UE reforma su programa de ayuda al desarrollo y lo hace más exigente», por A. Sotillo, corresponsal en Estrasburgo, 17/05/2000.
- Comisión Europea: «Commission shakes up management of external assistance», Comunicado de prensa del 16/05/2000.
- Comisión Europea: «The Commission today agreed on the creation of the EuropeAid Co-operation Office...», Comunicado de prensa del 21/12/2000.

- Daily Telegraph: «Patten attacks EU waste in £7bn aid programme», por A. Evans-Pritchard, corresponsal en Bruselas, 17/05/2000.
- Die Welt: «EU-Bürokratie blockiert Milliarden für Projekte zur Entwicklungshilfe», por N. Blome, corresponsal en Bruselas, 16/05/2000.
- El País: «La UE pide a los palestinos más rigor en la gestión de la ayuda», por I. Piquer, corresponsal en Jerusalén, 28/10/1995.
- El País: «Los retrasos en ayuda exterior de la UE son inaceptables», entrevista al Comisario Patten realizada por B. Esteruelas, corresponsal en Bruselas, 01/11/2000.
- El País: «La UE admite errores en la ayuda urgente a Centroamérica», por B. Esteruelas, corresponsal en Bruselas, 27/03/2001.
- Financial Times: «Brussels action plan to tackle aid problems», por N. Buckley, corresponsal en Bruselas, 17/05/2000.
- Financial Times: «European Union is “worst aid agency”», por B. Groom, Editor Político, 18/05/2000.
- Handelsblat: «Reform der EU-Auslandshilfen», por el corresponsal en Bruselas, 17/05/2000.
- Il Sole 24 Ore: «Riforma degli aiuti allo sviluppo proposta dalla Commissione», por E. Brivio, enviado especial en Bruselas, 16/05/2000.
- Irish Independent: «Patten savages EU on aid», por C. Sweeney, corresponsal en Bruselas, 17/05/2000.
- Irish Times: «Patten proposes radical reform of EU’s foreign aid payment system», por P. Smyth, corresponsal en Bruselas, 18/05/2000.
- La Libre Belgique: «Grand coup de balai sur la coopération», por S. Verhest, 17/05/2000.
- La Libre Belgique: «Une aide au développement moins dispersée», 20/05/2000.
- Le Monde: «Les aides de l’Union européenne arrivent avec des retards considérables», por L. Zecchini, de la oficina europea en Bruselas, 19/05/2000.
- Le Soir: «L’Union est appelée à réformer son aide extérieure», por V. G., 18/05/2000.
- Süddeutsche Zeitung: «Patten plant Reform der EU-Auslandshilfe», por C. Bolesch, corresponsal en Bruselas, 18/05/2000.
- The Economist: «Europe’s wasted aid», por el corresponsal en Bruselas, 20/05/2000.
- The Guardian: «Short labels EU “worst” aid agency as reforms unveiled», por I. Black, corresponsal en Bruselas, 18/05/2000.
- The Independent: «Patten threatens cuts to EU’s foreign aid budget», por S. Castle, corresponsal en Bruselas, 17/05/2000.
- The Independent: «Patten threatens to cut EU’s foreign aid unless he gets staff», por S. Castle, corresponsal en Bruselas, 17/05/2000.
- The Times: «Patten urges reform of “chaotic” EU aid», por M. Fletcher, corresponsal en Bruselas, 17/05/2000.
- The Times: «Sorting out the EU aid “shambles”», por G. Kelly, Letter to the Editor, 19/05/2000.