

Estudio sobre la movilización del conocimiento del sector público para las acciones de desarrollo de la UE y sus Estados miembros

DOCUMENTO DE ANÁLISIS

Elaborado por Mariella Di Ciommo y Katja Sergejeff
Junio de 2021

Este documento constituye la segunda fase del estudio sobre el uso del conocimiento del sector público (PSE en inglés) en la cooperación al desarrollo europea. En términos generales, el PSE hace referencia al intercambio de conocimientos, experiencias y asesoramiento entre funcionarios u otros expertos del sector público en los Estados miembros de la UE y en terceros países con el fin de resolver problemas comunes a nivel institucional y de procesos de políticas públicas. El PSE puede adoptar diferentes modalidades y herramientas. Ejemplos de actividades de cooperación técnica pública son las comisiones de servicio a largo plazo de funcionarios públicos de las administraciones de los Estados miembros en una institución pública de un tercer país para asesorar sobre un determinado aspecto de un proceso de reforma de una política pública, o seminarios a corto plazo para compartir con terceros países sobre la legislación y las normas de la UE en un ámbito determinado, por ejemplo, en materia de acceso al mercado único.

La primera fase del estudio trazó un mapa de algunas de las medidas administrativas, jurídicas y operativas del PSE en 20 Estados miembros de la UE y destacó los desafíos para que dotarle de un papel más estratégico, en el marco del nuevo Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI – NDICI por sus siglas en inglés) - Europa Global. Esta segunda parte del estudio, analítica, aborda el valor añadido del PSE, los factores que motivan a las instituciones de la UE y a sus Estados miembros a utilizar el PSE, así como el potencial estratégico del PSE para la cooperación con los países socios, en el marco del nuevo IVDCI– NDICI por sus siglas en inglés) - Europa Global.

La UE y sus Estados miembros han desarrollado una gran experiencia en PSE, inicialmente en países beneficiarios de las políticas de ampliación y vecindad; y ahora a escala mundial. Este documento contribuye al debate político en curso sobre el PSE, en aras de fortalecer la forma en que este se lleva a cabo la movilización del PSE como parte de la cooperación europea para el desarrollo.

Índice

Agradecimientos.....	ii
Acrónimo	iii
Resumen ejecutivo.....	iv
1. Introducción	1
2. Experiencias europeas con PSE hasta la fecha	3
3. Características del PSE y desafíos derivados de su uso	6
4. ¿Por qué participan las administraciones públicas de la UE en actividades de PSE?	10
5. El PSE en la cooperación al desarrollo de la UE: marco político y valor añadido	12
6. Posibles áreas de cooperación futura sobre los ODS.....	16
7. El PSE como parte de la programación del IVDCI -NDICI Europa Global.....	18
8. El PSE como vehículo para trabajar mejor juntos	20
9. ¿Un lenguaje común para el PSE europeo?	23
10. Conclusiones	26
11. Recomendaciones	30
Anexo 1: Asociaciones a largo plazo	33
Anexo 2: Apoyo político al PSE en los Estados miembros.....	35
Anexo 3: PSE en el diálogo sobre políticas	37
Anexo 4: Colaboración en PSE entre los Estados miembros de la UE y las instituciones de la UE	39
Anexo 5: Colaboración entre los Estados miembros de la UE	41
Bibliografía	42

Lista de cuadros

Cuadro1: Características básicas del PSE europeo.....	4
Cuadro2: Asociaciones a largo plazo: los ejemplos de Irlanda y España	6
Cuadro3: PSE en Croacia (véase también el anexo 2)	12
Cuadro4: Vincular el PSE y el diálogo sobre políticas en la experiencia de las mesas país (véase también el anexo 3).....	15

Lista de figuras

Figura 1: Desafíos administrativos e institucionales en las diferentes etapas de los intercambios entre pares	5
---	---

Agradecimientos

Este documento ha sido encargado por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), en el marco del estudio de la red europea Practitioners' Network sobre la provisión de Conocimiento del Sector Público (PSE) de la UE y sus Estados miembros en la cooperación al desarrollo. El documento representa la segunda fase del estudio y se basa en el mapeo de las estructuras, herramientas e iniciativas existentes realizado en la primera fase.

Las autoras desean agradecer al personal de la CPMA (Lituania), la Dirección General de Asociaciones Internacionales de la Comisión Europea (INTPA), la Dirección General de Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación (DG NEAR), Enabel (Bélgica), Expertise France y la FIIAPP por sus valiosos comentarios a la versión preliminar de este estudio. Las autoras también agradecen a Alexei Jones y Andrew Sherriff su revisión de pares y a Claudia Backes, Tony Parr, Valeria Pintus, Annette Powell por su trabajo de diseño, edición y comunicación.

Los puntos de vista y opiniones expresados en este estudio, así como los errores y omisiones, son de los autores. Cualquier consulta sobre este estudio puede dirigirse a Mariella Di Ciommo (ECDPM) mdc@ecdpm.org y a Tobias Jung (FIIAPP) tobias.jung@fiiapp.es.

© Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, F.S.P. 2021. La autoría material del documento corresponde a ECDPM y a los autores.

Siglas

AfCFTA	Zona de libre comercio continental africana
COD	Procedimiento legislativo ordinario
COPOLAD	Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en Políticas sobre Drogas
COVID-19	Enfermedad por coronavirus
DG DEVCO	Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo
DG INTPA	Dirección General de Asociaciones Internacionales
DG ECHO	Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas
DG NEAR	Dirección General de Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación
ECDPM	Centro Europeo para la Gestión de Políticas de Desarrollo
FEDS+	Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible Plus
EL PACCTO	Europa Latinoamérica Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado
UE	Unión Europea
Euroclima+	Programa de la UE sobre sostenibilidad medioambiental y cambio climático con la región de América Latina
EUROsociAL+	Programa de la UE para la cohesión social en América Latina
FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
GDSI	Galway Development Services International Limited
GGLD	Buen gobierno para el desarrollo local
IDEAS	Programa de intercambio de experiencias de desarrollo irlandés
ImpAcT	Implementación de la Asociación de Comercio de la UE
INDEP	Asociación Energética India-Dinamarca
MADC	País en desarrollo más avanzado
MEDA	Programa de colaboración euromediterránea
PIM	País de ingresos medios
MIEUX+	Migration EU eXpertise
PIP	Programa indicativo plurianual
IVDCI	Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional
ONG	Organización no gubernamental
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
P2P	Entre pares
PHARE	Polonia y Hungría: Programa de Asistencia para la Reestructuración de sus Economías
PPRD	Programa de Prevención, Preparación y Respuesta a Catástrofes Naturales y provocadas por el Hombre
PSE	Conocimiento del sector público
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
SIGMA	Apoyo a la Mejora de las Instituciones Públicas y los Sistemas de Gestión
SOCleuX+	Iniciativa de la Unión Europea para la protección social, el trabajo y el empleo
TAIEX	Instrumento de Asistencia Técnica e Intercambio de Información

Resumen ejecutivo

El PSE es una herramienta importante, pero infrautilizada, y que añade valor al enfoque de la UE en materia de cooperación internacional

Aunque no existe una definición europea generalmente aceptada de «conocimiento del sector público» (PSE en inglés), los Estados miembros de la UE utilizan este término para referirse al intercambio de conocimientos, experiencia y asesoramiento entre funcionarios u otros expertos del sector público de los Estados miembros de la UE y terceros países con el fin de resolver problemas comunes a nivel institucional y de políticas públicas. El valor añadido y la ventaja comparativa del PSE en la cooperación al desarrollo respecto de otras modalidades de cooperación técnica (no pública) radica en que el PSE al ser aprendizaje entre pares hace la cooperación más horizontal, en línea con la Agenda 2030; está orientado a la demanda; atrae más la atención de los países socios por estar basado en intercambios de conocimientos derivados de la experiencia, y así, al proceder el conocimiento del personal experto de instituciones y administraciones que han reaccionado a cambios del entorno, consigue adaptarse mejor a los diferentes contextos y puede generar confianza mutua entre administraciones. Fomenta el diálogo sobre políticas y las reformas a través de intercambios entre pares de manera más eficaz que la asistencia técnica tradicional y resulta muy adecuado para construir redes valiosas de expertos y responsables de políticas de forma efectiva. El PSE puede contribuir a configurar nuevas formas de cooperación basadas en alianzas mutuamente beneficiosas y más equitativas (entre pares) y es una forma reconocida de compromiso para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente el ODS 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas) y el ODS 17 (Alianzas para lograr los objetivos). Sin embargo, actualmente el PSE sigue siendo poco utilizado en comparación con otras herramientas y modalidades de cooperación al desarrollo de la UE.

Este documento complementa el mapeo del “*Estudio sobre la movilización del conocimiento del sector público para el desarrollo de la UE y sus Estados miembros*” (Schneider e Illan 2020, en lo sucesivo denominado Fase I). Este documento análisis de la fase II analiza el valor añadido del PSE, los factores que motivan a las instituciones de la UE y a sus Estados miembros a realizar actividades de PSE, así como el potencial estratégico del PSE para la cooperación con los países socios en el marco del nuevo instrumento Europa Global - Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI, NDICI por sus siglas en inglés

El uso del PSE está impulsado por una serie de motivaciones institucionales, temáticas e internas

La contribución a la política exterior y otros objetivos estratégicos de los Estados miembros de la UE, para los que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) no siempre constituyen un estímulo destacado para actuar, es un factor importante para ampliar la movilización del PSE europeo. El PSE puede ser de gran valor para promover los estándares, normas y valores de la UE y sus Estados miembros en el exterior. Los gobiernos nacionales y los altos funcionarios pueden sentirse atraídos por el PSE, por ejemplo, para posicionar potenciales candidaturas para liderar una organización internacional, recopilar información, cooperar en amenazas mundiales o transfronterizas, o como un medio para internacionalizar la administración pública o acceder a fondos que apoyen acuerdos institucionales bilaterales. Algunos países basan sus actividades de PSE en sus respectivos conocimientos especializados en un área concreta (por ejemplo, digitalización, medidas anticorrupción, controles

aduaneros y fronterizos, gestión de puertos y transición) o en el deseo de ampliar su proyección internacional, incluso en el ámbito económico.

La UE tiene un papel crucial que desempeñar en el impulso al uso del PSE

La UE actúa como catalizador en la movilización del PSE europeo. Esto se debe a que los Estados miembros de la UE están interesados en acceder a fondos de la UE para financiar la implementación de sus prioridades políticas bilaterales. p Los programas de la UE impulsan la cooperación internacional de una manera que la mayoría de los Estados miembros difícilmente podrían conseguir por sí solos y facilitan la colaboración entre ellos, lo que de otro modo no sería posible. Europa también significa identidad, valores e Historia: a algunos Estados miembros les mueve el deseo de compartir sus experiencias de transición y adhesión a la UE o de sus propias sus políticas nacionales, algunas de ellas adquiridas precisamente como parte del proyecto europeo.

Para las instituciones de la UE, el valor añadido del PSE reside en su capacidad para poner en práctica el enfoque de asociaciones internacionales. Añade valor al apoyar el diálogo sobre políticas y procesos de reforma de políticas públicas, y promover los valores e intereses de la UE en el exterior. La aproximación a las normas y estándares de la UE sigue siendo un interés de la UE, aunque su atractivo para terceros países varía según el sector y el contexto del país beneficiario.

La programación del IVDCI (NDICI por sus siglas en inglés) – Europa Global ofrece una oportunidad única para ampliar el uso estratégico del PSE

Aunque las ambiciones sobre el alcance del PSE varían, los Estados miembros de la UE comparten el interés en que adquiera más protagonismo en la acción exterior de la UE y en usarlo de manera más estratégica en el marco del IVDCI – NDICI Europa Global. A corto plazo, las ambiciones deberán calibrarse, teniendo en cuenta las limitaciones operativas de los Estados miembros de la UE presentadas en la Fase I del estudio. No se debe desaprovechar la oportunidad de utilizar el PSE de manera más estratégica en el marco del IVDCI (NDICI por sus siglas en inglés)– Europa Global para promover las prioridades estratégicas de la UE y alcanzar los ODS. El PSE debería tenerse en cuenta en la programación del IVDCI (NDICI por sus siglas en inglés)– Europa Global en una etapa temprana, de modo que pueda presentarse a los países socios desde el principio. La participación de las organizaciones de los Estados miembros en el diálogo con los países socios durante la fase de programación podría facilitar este proceso, gracias al papel que pueden desempeñar como intermediarios entre las partes involucradas en el PSE y también a su experiencia internacional especializada. Mencionar el PSE, incluso brevemente, al formular los Programas Indicativos Plurianuales (PIP), o con más detalle en los Programas de Acción Anuales (PAA) y los Documentos de Acción individuales (DA) para el período 2021-2027, facilitaría el uso del PSE en la práctica.

La Dirección General de Asociaciones Internacionales de la UE (DG INTPA) tiene experiencia en apoyar a los países socios a construir y fortalecer sus instituciones y administraciones públicas, así como a alcanzar los ODS. Durante la última década, la antigua DG DEVCO (DG INTPA, desde 2021) participó en un proceso encaminado a transformar la cooperación técnica de la UE, tanto a nivel práctico como conceptual. Parte de este proceso incluía el reconocimiento de que el aprendizaje entre pares es una forma eficaz de compartir conocimientos. A medida que fue aumentando la demanda de las contrapartes del sector público en los países socios para aprender de la experiencia del sector público en Europa, también lo hizo el interés de la entonces DG DEVCO en movilizar el PSE, especialmente como parte de la estrategia de DEVCO para el programa de hermanamientos (Twinning) 2016-2018.

En 2019, la gama de instrumentos del PSE de la DG DEVCO se amplió e incluye desde entonces también el programa de hermanamiento (Twinning) y el Instrumento de Asistencia Técnica e Intercambio de Información (TAIEX), sobre la base de la dilatada experiencia de la DG NEAR en el uso de estas herramientas de intercambio entre pares y la movilización del PSE en los países candidatos y de la vecindad europea. En el marco del IVDCI-Europa Global (NDICI por sus siglas en inglés), la DG INTPA podría continuar afinando el uso del PSE, probando y pilotando o respondiendo a demandas *ad-hoc*.

El Reglamento IVDCI– Europa Global (NDICI por sus siglas en inglés) se refiere explícitamente al PSE como método de cooperación entre la Unión y sus socios. Esto representa una oportunidad para utilizar el PSE de manera más estratégica en la implementación de acciones exteriores de la UE y en la cooperación al desarrollo. En particular, la movilización del PSE podría utilizarse como complemento de otras modalidades de implementación como el apoyo presupuestario y el apoyo a proyectos o el nuevo Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible Plus (EFSD+), un mecanismo de financiación integral para apoyar las inversiones de las instituciones financieras públicas y del sector privado.

La preferencia por la programación conjunta en el marco del IVDCI (NDICI por sus siglas en inglés) – Europa Global y el enfoque Equipo Europa crean más espacio político para el enfoque de trabajar mejor juntos y la agenda de inclusión, incluida una movilización estratégica del PSE. Si bien es posible que el trabajo conjunto no sea factible en todas las situaciones, la cooperación a nivel de la UE con la participación de las instituciones de la UE y de sus Estados miembros ofrece ventajas incomparables en términos de amplitud, alcance geográfico, diversidad de experiencias y competencias técnicas. La colaboración puede adoptar muchas formas como, por ejemplo, consorcios u otros acuerdos de implementación conjunta: alianzas estratégicas, cofinanciación estratégica, asociaciones público-privadas e iniciativas de impacto colectivo. Las Delegaciones de la UE pueden facilitar aún más la cooperación a nivel país, involucrando a los Estados miembros que manifiesten interés pero que no tengan presencia en el país.

Aunque no existe una fórmula establecida para conseguir apoyo político para el PSE, ya se han presentado ideas para su promoción

El uso del PSE en la cooperación al desarrollo no se ha aprovechado completamente hasta ahora, básicamente debido a dificultades operativas y para obtener un respaldo político firme en algunos Estados miembros de la UE (Schneider e Illan 2020). Estas dificultades deberían abordarse si la ambición es ampliar el uso del PSE en la acción exterior de la UE. Los responsables de la toma de decisiones y las entidades con mandato para la gestión y administración de la movilización del PSE en los Estados miembros de la UE han de ser consideradas como partes interesadas clave en cualquier futuro foro donde se aborde el PSE. Esto significa que son los principales destinatarios de cualquier iniciativa de sensibilización sobre el valor añadido y la importancia estratégica del PSE, y como tales, deberían participar en los debates a nivel político.

Si bien no existe una fórmula establecida para obtener apoyo político, se han propuesto algunas ideas:

- mostrar ejemplos concretos de cómo contribuye el PSE a los objetivos de los Estados miembros de la UE (ya sea como resultados directos de proyectos o como resultados más indirectos de la participación);
- mostrar la contribución del PSE a los objetivos de desarrollo, en particular los ODS, especialmente en los ámbitos prioritarios de los Estados miembros;
- presentar historias de éxito de otros países europeos o administraciones públicas que han participado en el PSE para crear un ‘efecto de demostración’;

- sensibilizar sobre el valor añadido del PSE para respaldar las agendas de la UE (trabajar mejor juntos como Equipo Europa, inclusión, cooperación con países de renta media o el principio «policy first») y como una forma de poner en práctica el enfoque de asociación;
- aumentar la visibilidad y el valor añadido del PSE para mejorar la colaboración entre los Estados miembros de la UE y con las instituciones de la UE, incluso mediante el uso del Hermanamiento y TAIEX en la cooperación al desarrollo.

Algunos de los ámbitos mencionados podrían ser objeto de un estudio más detallado. En particular, se necesita un estudio más detallado sobre la contribución del PSE a los objetivos de desarrollo y las prioridades de los Estados miembros de la UE, sobre la base de una metodología sólida adecuada para las acciones del PSE. Las iniciativas concretas podrían incluir un mapeo completo y disponible públicamente sobre el uso del PSE en las instituciones de la UE y en la cooperación con los Estados miembros. En el caso de los Hermanamientos (Twinning), las evaluaciones ya proporcionan alguna prueba de su eficacia (véase GDSI2019 y Ecorys 2011). Sin embargo, no existe tal evaluación del impacto del PSE en los países socios, lo que resultaría necesario para promover el aprendizaje y la rendición de cuentas en relación con el uso del PSE y mejorar su eficacia.

La UE y los Estados miembros deberían aclarar sus ambiciones sobre el PSE, mientras celebran y utilizan mejor la diversidad de sus enfoques en lugar de intentar armonizarlos.

La Fase I del estudio reveló un interés compartido entre los Estados miembros de la UE por aprender unos de otros y establecer un diálogo más estructurado sobre el PSE. También recomendó trabajar hacia una definición común del PSE y sus modalidades. Una mejor definición del PSE europeo ayudaría a aclarar la oferta de conocimiento europeo a los países socios. Al mismo tiempo, la idea de armonizar los enfoques del PSE resulta políticamente poco atractiva y corre el riesgo de poner en peligro el valor añadido real de Europa, a saber, su diversidad y capacidad para responder a las diferentes demandas de los países socios. Cualquier orientación compartida sobre el PSE europeo debería consagrarse en algún tipo de documento orientador y contar con el apoyo de los principales actores para adquirir relevancia. La viabilidad de llegar a tal documento varía en función de su estado y de las partes involucradas. El foro principal para discutir sobre el PSE actualmente es la red europea de agencias de cooperación Practitioners' Network. Algunos Estados miembros han planteado la cuestión de que todo foro de discusión sobre el PSE debe ser inclusivo y representativo.

Para sacar el máximo partido al PSE, las instituciones de la UE y los Estados miembros deben hacer sus deberes, a nivel individual y conjuntamente.

Las siguientes recomendaciones están destinadas a ayudar a hacer avanzar el proceso:

Para las instituciones de la UE:

- plantear el PSE como una fuente de conocimientos especializados que ayuda a alcanzar los ODS, facilita las asociaciones internacionales y puede favorecer el logro de los objetivos de la acción exterior de la UE;
- tener en cuenta las diferentes ambiciones y capacidades de los Estados miembros de la UE al definir un enfoque europeo más estratégico para la cooperación mediante la movilización del PSE, incluidas las Iniciativas Equipo Europa;
- Contemplar el uso del PSE en la fase inicial del proceso de programación. Cuando resulte conveniente, hacer referencia a la movilización del PSE en los Programas Indicativos Plurianuales

(MIP por sus siglas en inglés) o en los Programas de Acción Anuales y en los Documentos de Acción individuales;

- seguir probando la movilización del PSE y reforzar su uso, solo o como parte de programas más amplios, por ejemplo, en el marco del nuevo FEDS+, como parte de las Iniciativas Equipo Europa y el apoyo presupuestario;
- considerar los vínculos con el PSE y su contribución más amplia al diálogo de políticas y político, así como a los objetivos de la política estratégica de la UE, en consonancia con el principio «policy first» recogido en el IVDCI (NDICI por sus siglas en inglés);
- considerar el PSE como un componente importante de las Iniciativas Equipo Europa, que contribuye a añadir valor a la cooperación europea con los países socios y llevar a la práctica el enfoque de trabajar mejor juntos y en particular, el enfoque de la implementación conjunta;
- apoyar la participación de todos los Estados miembros en los programas, proyectos e iniciativas de la UE como parte de la agenda de inclusión del sistema europeo de cooperación, también a través de las Delegaciones de la UE con el fin de garantizar que todos los Estados miembros puedan contribuir;
- considerar la posibilidad de realizar un mapeo completo y disponible públicamente o sobre el uso del PSE por parte de las instituciones de la UE en colaboración con los Estados miembros, en el contexto de la cooperación internacional; favoreciendo futuros debates sobre el PSE europeo, incluido el acceso abierto a datos detallados.

Para los Estados miembros:

- sensibilizar a los principales responsables de la toma de decisiones y a las administraciones públicas de los Estados miembros de la UE sobre el valor añadido del PSE y su importancia estratégica para alcanzar objetivos nacionales u organizativos, e involucrarles en los debates a nivel político sobre el PSE;
- adoptar las recomendaciones de la Fase I del estudio sobre la mejora de la coordinación, las sinergias y aprendizaje mutuo sobre el PSE;
- contemplar formas de mejorar los incentivos para la movilización de expertos públicos en las actividades de PSE y recopilar las mejores prácticas para abordar los problemas administrativos y jurídicos, siguiendo las recomendaciones de la Fase I del estudio;
- evaluar la necesidad de establecer mecanismos de coordinación del PSE y/u organismos especializados en los Estados miembros, incluyendo formas de combinar mejor los conocimientos técnicos de las administraciones públicas de los Estados miembros con los conocimientos sobre desarrollo de organizaciones de los Estados miembros (MSOs por sus siglas en inglés), asegurando que el conocimiento de las administraciones públicas movilizado se orienta hacia resultados de desarrollo, es decir, hacia la consecución de la reforma de política pública que se acompaña **Tanto para las instituciones de la UE como para los Estados miembros:**
- facilitar el aprendizaje mutuo y la obtención de datos conjuntos sobre el PSE;
- mostrar los éxitos del PSE, ya sea en forma de resultados de proyectos o como resultados más indirectos, y crear un «efecto de demostración» a través de la presentación de los éxitos de otros países u organismos de la UE;
- aprovechar el potencial del PSE para fortalecer la colaboración entre los Estados miembros de la UE y con las instituciones de la UE;
- considerar la posibilidad de desarrollar y codificar en un documento apropiado una definición compartida del PSE europeo, y que tenga en cuenta las diferentes experiencias europeas;

- ayudar a seguir investigando sobre en qué consiste el éxito de las actividades de PSE, cómo evaluar los éxitos y aprender de los resultados de desarrollo conseguidos, cómo documentar qué impulsa el PSE en casos concretos y cómo superar los desafíos operativos;
- comprometerse a evaluar el impacto del PSE en los países socios con el fin de promover tanto el aprendizaje como la rendición de cuentas sobre el uso del PSE, y mejorar su eficacia;
- proporcionar información sobre cómo se puede «insertar» el PSE en la programación (conjunta) de la UE y los Estados miembros y las iniciativas Equipo Europa.

1. Introducción

Los intercambios entre pares (P2P – por sus siglas en inglés “peer-to-peer”) orientados a la demanda entre administraciones públicas son un medio valioso de intercambio de conocimientos y creación de capacidades con el fin de contribuir a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Esto se aplica en particular, aunque no exclusivamente, al ODS 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas) y al ODS 17 (Alianzas para lograr los objetivos). Este último fomenta el uso de asociaciones públicas y reconoce el intercambio de conocimientos y la creación de capacidades como un medio para implementar la Agenda 2030. Los intercambios entre pares (P2P) también facilitan la formulación de respuestas compartidas a las amenazas globales y contribuyen a construir alianzas más equitativas mediante el aprendizaje mutuo entre las administraciones públicas y la cooperación triangular, lo que ayuda a poner en práctica el enfoque de la UE para las asociaciones internacionales.

La práctica de compartir el conocimiento de las administraciones públicas entre países en diferentes etapas del desarrollo es hoy en día un elemento valioso y distintivo del conjunto de herramientas de la cooperación internacional europea.

Por un lado, ha habido una creciente demanda entre los países socios de conocimientos especializados europeos en la formulación e implementación de políticas. Además, el PSE es un medio práctico para lograr la ambición de la UE de promover sus valores y defender sus intereses, apoyando procesos institucionales y políticos en terceros países. El deseo de la UE de impulsar formas de colaboración más equitativas e innovadoras con los países socios, junto con un entorno más propicio para el PSE que ofrece el IVDCI (NDICI por sus siglas en inglés)– Europa Global, ha favorecido la movilización del PSE de manera más estratégica en la cooperación internacional europea. Además, las administraciones públicas europeas poseen una ‘gran riqueza de conocimientos y experiencia’, por ejemplo, en integración regional y transición, que también podrían resultar útiles en su cooperación con terceros países (Schneider e Illan 2020: 12).

Por otro lado, hasta ahora solo se ha destinado al PSE una pequeña parte de los recursos de las instituciones de la UE para la cooperación internacional. La Dirección General de Asociaciones Internacionales de la UE (DG INTPA, antes conocida como DEVCO) asignó 275 millones de euros en el período 2017-2020 para apoyar los intercambios entre pares (P2P), una pequeña cantidad si se compara con el importe total de la ayuda de la UE. El mapeo que se ha realizado recientemente ha estimado que los Estados miembros de la UE invirtieron 3.000 millones de euros anuales en 2017 y 2018 en asistencia técnica; sin embargo, es difícil estimar la parte de esa cantidad que se asignó específicamente al PSE (Schneider e Illan 2020).¹

De hecho, una serie de limitaciones operativas y políticas obstaculizan una movilización más amplia del conocimiento del sector público. Además, las ambiciones para su uso en la cooperación europea para el

¹ Según datos de OCDE CRS sobre «Expertos y asistencia técnica». El documento también hará referencia a la DG INTPA para las acciones que se llevaron a cabo cuando la organización todavía se llamaba DG DEVCO (antes de 2020). La inexistencia de una definición generalmente aceptada de PSE hace que sea difícil estimar la cantidad de recursos gastados en PSE. Además, a menudo se informa sobre las actividades del PSE como parte de proyectos más grandes y, por lo tanto, no se tienen en cuenta por completo en las prácticas oficiales de notificación de ayudas según la clasificación del CAD de la OCDE. Finalmente, el valor financiero de las actividades del PSE es solo un indicador parcial de su amplitud, considerando su coste relativamente bajo en comparación con otras modalidades de cooperación.

desarrollo difieren entre los Estados miembros, y entre éstos y las instituciones de la UE. Asimismo, la falta de un debate estructurado y las evidencias fragmentadas hacen que haya muchas lagunas de conocimiento sobre las características, el valor añadido y las limitaciones del PSE. También se necesitan más evidencias sobre cómo el PSE puede complementar otras formas de colaboración o ayudar a la adopción de nuevos enfoques. Una narrativa clara sobre cómo medir el éxito de las intervenciones del PSE aún se encuentra en un estado incipiente. Tampoco hay consenso sobre qué es el conocimiento del sector público europeo, lo que podría generar un debate más informado y aumentar su visibilidad.

Un debate informado es fundamental para movilizar capital político en favor del PSE y superar algunas de las limitaciones para la participación del personal de las administraciones públicas en acciones de cooperación al desarrollo. Este documento tiene como objetivo fomentar dicho debate examinando las características, el valor añadido, el potencial y las limitaciones del PSE en la cooperación europea para el desarrollo, incluso como parte de la programación IVDCI (NDICI por sus siglas en inglés) – Europa Global y en apoyo del Equipo Europa, del enfoque trabajando mejor juntos y de la agenda de inclusión.

Este estudio se ha realizado en dos fases, de las cuales este documento de análisis es la segunda. En la Fase I (*Estudio sobre la movilización del conocimiento del sector público para el desarrollo de la UE y de sus Estados miembros*, Schneider e Illan 2020) se llevó a cabo un mapeo de algunas de las medidas administrativas, jurídicas y operativas sobre el PSE en 20 Estados miembros de la UE y se pusieron de manifiesto los retos para atribuirle un papel más estratégico en el marco del IVDCI (NDICI por sus siglas en inglés)– Europa Global. Dicha primera fase mostró que los Estados miembros de la UE han adquirido una gran experiencia en el uso del PSE en la cooperación al desarrollo, y concluyó que compartir buenas prácticas y soluciones a los desafíos comunes a la movilización del PSE sería positivo. La Fase I sugiere que esto podría conseguirse fomentando en los Estados miembros de la UE el deseo de aprender sobre las respectivas prácticas de PSE.

El presente documento de análisis se basa en las conclusiones y recomendaciones de la Fase I de este estudio, complementándolas con un análisis más centrado en la perspectiva de la política pública desde la óptica del PSE a nivel europeo. Ambas fases podrían ayudar a impulsar el debate sobre el potencial estratégico del PSE como una fuente innovadora de conocimientos para la cooperación con los países socios y llevar a un uso más inclusivo y eficaz del PSE por parte de las instituciones de la UE y sus Estados miembros.

El tiempo es esencial en la discusión sobre el PSE. Las directrices de programación para el IVDCI NDICI por sus siglas en inglés) – Europa Global se publicaron a principios de noviembre de 2020, dando comienzo así al ejercicio de programación formal. El año 2021 es un año fundamental para las decisiones estratégicas sobre los programas bilaterales, regionales, multipaís y globales-temáticos, así como para el desarrollo de Programas Indicativos Plurianuales (PIP) y las Iniciativas Equipo Europa. Esta discusión también tiene lugar a medida que se desarrollan debates sobre cómo se puede sentir, a través del enfoque Equipo Europa, más intensamente a nivel internacional el peso colectivo de Europa. El reglamento que establece el IVDCI (NDICI por sus siglas en inglés) - Europa Global indica que la programación conjunta es el enfoque preferente para la cooperación geográfica. Por esta razón, la UE, sus Estados miembros (incluidos sus agencias implementadoras e instituciones financieras), el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo deberán tomar decisiones estratégicas y operativas, incluso sobre cómo aprovechar el conocimiento europeo en el exterior. Todo esto constituye una oportunidad para pasar de las palabras a los hechos, y hacer un uso más eficaz del PSE para la consecución de los ODS y los objetivos de la acción exterior de la UE y sus Estados miembros.

2. Experiencias europeas con PSE hasta la fecha

En términos generales, el PSE europeo consiste en el intercambio de conocimientos, experiencias y asesoramiento entre funcionario/as u otros experto/as del sector público con el fin de resolver problemas institucionales y de políticas públicas compartidos. En él intervienen 'instituciones públicas (ministerios competentes, organismos públicos) tanto a nivel central como descentralizado, funcionario/as y experto/as que trabajan en los organismos públicos' (Schneider e Illan 2020: 8).²

Programas de la UE adaptados a diferentes objetivos a lo largo del tiempo

Las instituciones de la UE han desempeñado un papel importante en la divulgación del uso del PSE a través de sus propios programas y, al hacerlo, han contribuido directa o indirectamente a mejorar las capacidades de los Estados miembros para ofrecer PSE como parte de su cooperación bilateral (véase el apartado siguiente). A partir de finales de los 80 e inicios de los 90, las instituciones de la UE establecieron diferentes programas para el intercambio entre pares de las administraciones, especialmente en el contexto de la ampliación y, más tarde, de la Política de Vecindad de la UE; como, por ejemplo, el programa de [Hermanamientos \(Twinning\)](#), [TAIEX](#) (Asistencia Técnica e Intercambio de Información) y [SIGMA](#) [Apoyo a la Mejora de las Instituciones Públicas y los Sistemas de Gestión, en colaboración con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)].³

En el marco de la política de ampliación, programas como PHARE, que abarcaba países de Europa Central y Oriental, tenían como objetivo el desarrollo institucional y la adopción del «*acervo comunitario*». Para los países vecinos de la UE sin perspectivas de adhesión, los objetivos son la aproximación voluntaria a los estándares y normas de la UE, el apoyo a las reformas y el desarrollo de capacidades de los países socios (Ecorys 2011; Bouscharai y Moreau 2012; GDSI 2019). Entre los programas de naturaleza similar se encuentran TACIS (Asistencia Técnica a la Comunidad de Estados Independientes) y el programa MEDA (el principal instrumento financiero de colaboración euromediterránea).

Desde 2014, TAIEX se ha utilizado en países socios en las regiones de América Latina, Oriente Medio, Asia y el Pacífico y, en menor grado, en África en el marco del Instrumento de Partneriado (*Partnership Instrument*) de la UE. TAIEX también tiene como objetivo desarrollar capacidades administrativas sectoriales específicas de los propios Estados miembros.⁴ En 2019, la UE añadió TAIEX y el programa de Hermanamiento (Twinning) al conjunto de herramientas de la DG INTPA para dar apoyo al desarrollo de capacidades de la administración pública y el logro de los ODS en los países socios. Gracias al Acuerdo Interservicios con la DG NEAR, la DG INTPA comenzó a utilizar TAIEX y ha comenzado los preparativos para ocho proyectos piloto de Hermanamiento en 2020. La DG INTPA también ha

² La atención se centra en aprovechar el PSE en lugar de recurrir a asesores del sector privado. Sin embargo, algunas prácticas requieren la intervención de expertos del sector privado.

³ El Hermanamiento (Twinning) es un instrumento a largo plazo para el desarrollo de capacidades y la cooperación institucional entre las administraciones públicas de los Estados miembros de la UE y terceros países con un compromiso compartido en alcanzar los resultados obligatorios acordados. El instrumento TAIEX ayuda a terceros países a alinearse con los estándares y normas de la UE. A diferencia del Hermanamiento, TAIEX ofrece oportunidades de intercambio a corto plazo, a veces únicas. SIGMA es un programa UE-OCDE centrado en la gobernanza pública.

⁴ Por ejemplo, en colaboración con la Dirección General de Política Regional y Urbana para facilitar el intercambio de conocimientos técnicos a corto plazo entre los expertos en política de cohesión y las administraciones que participan en la gestión del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión; en colaboración con la Dirección General de Apoyo a las Reformas Estructurales para implementar el Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales de la UE; y en colaboración con la Dirección General de Medio Ambiente para mejorar la implementación de las normas medioambientales.

experimentado con actividades similares al Hermanamiento (Twinning), por ejemplo, en el marco del [Mecanismo de diálogo sobre políticas y asociaciones](#) en Asia (véase el anexo 3 sobre diálogo sobre políticas).

La oferta europea de PSE varía ampliamente entre los Estados miembros de la UE.

El grado de madurez en el uso del PSE varía considerablemente entre los Estados miembros de la UE. La cooperación bilateral y la cooperación descentralizada con las instituciones públicas son las principales modalidades elegidas para la movilización del PSE. Se trata tanto de contribuciones a programas de la UE como de intervenciones tipo proyecto proyecto (Schneider e Ilian 2020).

La Fase I del estudio mostró que la oferta de PSE variaba ampliamente entre los Estados miembros en lo que respecta a legislación, procedimientos, instituciones, modalidades y herramientas. Por ejemplo, países como Francia y Hungría tienen leyes específicas sobre asistencia técnica mientras que, en el otro extremo del espectro, se sitúan países como Austria y los Países Bajos, donde no existen tales leyes. Muchos países, como Croacia, Francia, Lituania, Eslovaquia y Eslovenia, han aprobado nuevas normas que afectan a la movilización del PSE. Aunque del mapeo (fase I del estudio) se desprende que los expertos del sector público a menudo se envían a corto plazo, algunos países (como Croacia, Dinamarca, Irlanda y España) adoptan un enfoque institucional a más largo plazo. También existen diferencias entre los Estados miembros de la UE en cuanto a cultura, idiomas, personal, disponibilidad de financiación y capacidad para transferir conocimientos.

Los Estados miembros de la UE utilizan diferentes modalidades y herramientas para movilizar el PSE. En la Fase I del estudio se definieron las modalidades y herramientas de la siguiente manera:

- **Modalidades:** intervenciones tipo proyecto y expertos en comisión de servicios
- **Herramientas:** asesoramiento sobre políticas, talleres, formación, seminarios, visitas de estudio, pasantías, intercambios de personal y estudiantes, consultoría, redes de intercambio de conocimientos y misiones a corto y largo plazo.

Teniendo en cuenta la variedad de experiencias de los Estados miembros de la UE y el grado de madurez en el uso del PSE, en la Fase I del estudio se identificaron algunas características básicas del PSE europeo para la cooperación al desarrollo (cuadro 1).

Cuadro1: Características básicas del PSE europeo

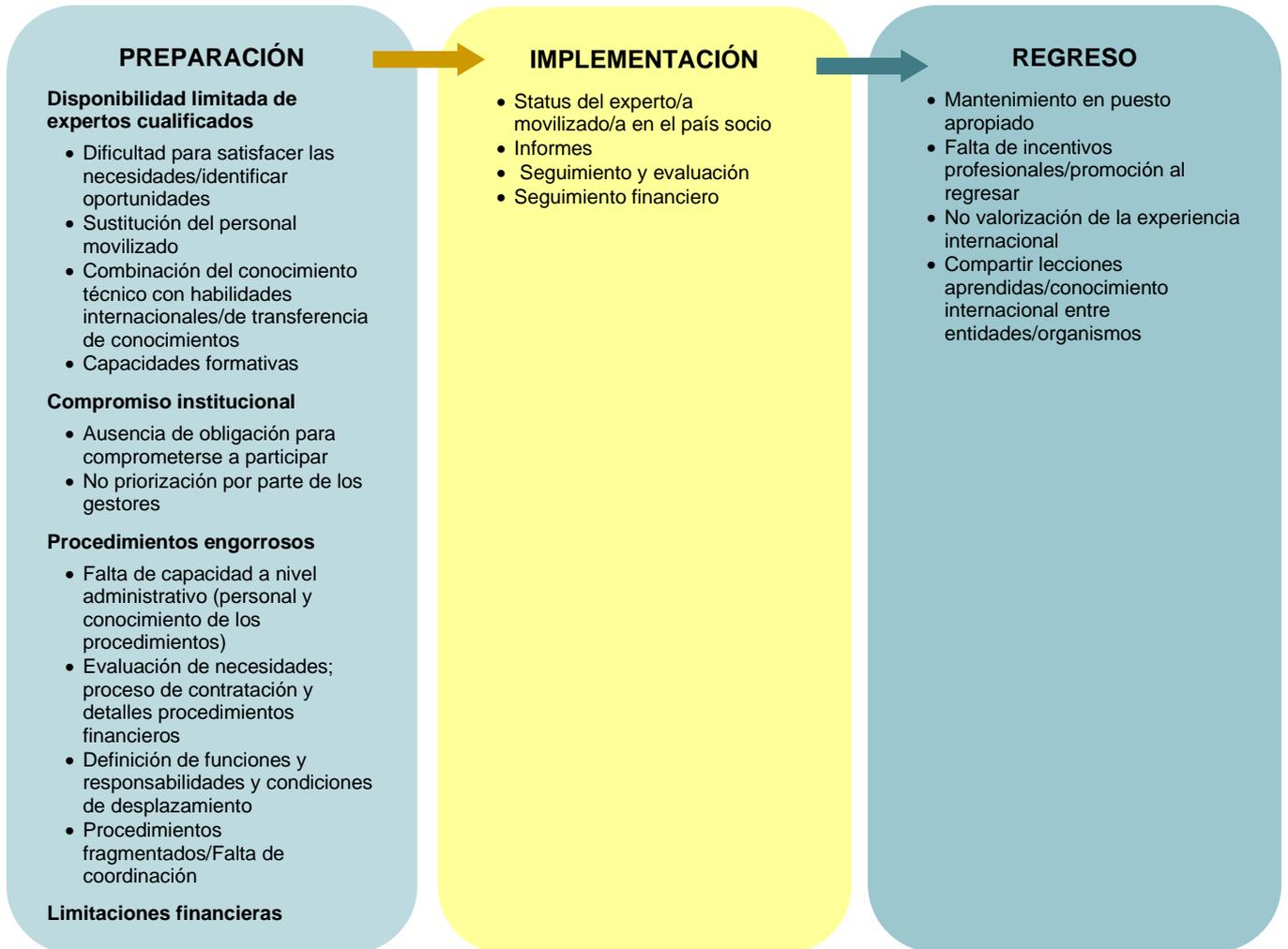
- **Contenido:** PSE es la provisión de conocimientos y el intercambio de experiencias entre pares en el sector público en general. Al «poner en común» los conocimientos, un funcionario/a pone su ventaja comparativa en un ámbito determinado al servicio de otro funcionario homólogo. Se cree que este intercambio entre pares refuerza la confianza y el diálogo entre ellos, contribuyendo así a la generación de alianzas institucionales a largo plazo.
- **Objetivos:** Mejorar las capacidades institucionales del sector público en los países socios para implementar de manera efectiva programas de reforma dirigidos a lograr los objetivos de desarrollo de manera eficiente y transparente, contribuyendo así a la Agenda 2030 y los ODS.
- **Actores:** En el PSE intervienen instituciones públicas (ministerios competentes, organismos públicos) tanto a nivel central como descentralizado, sus funcionarios y expertos que trabajan en entidades públicas.

Fuente: reproducido de Schneider e Ilian 2020

La Fase I del estudio también mostró que, a pesar de la larga experiencia de Europa en actividades de PSE, solo se gastó una parte muy pequeña de los recursos de la acción exterior de los Estados miembros en dichas actividades (Schneider e Ilian 2020). Si bien esto se debe, en parte, al coste

relativamente bajo de movilizar el PSE en comparación con otras formas de cooperación, también apunta al potencial desaprovechado de este tipo de cooperación. Por un lado, el estudio sugirió que algunos de los desafíos más urgentes para impulsar la cooperación entre administraciones públicas en Europa son de naturaleza operativa (Figura 1).

Figura 1: Desafíos administrativos e institucionales en las diferentes etapas de los intercambios entre pares



Fuente: reproducido de Schneider e Illan 2020

Por otro lado, el compromiso político de las administraciones nacionales se identificó como un obstáculo. Un apoyo político firme de los ministerios y de los altos cargos de las administraciones es clave para un uso exitoso – y con creciente potencial- del PSE. Un bajo nivel de apoyo político, unido a las dificultades operativas resumidas anteriormente, pueden llevar a que las instituciones públicas nacionales se nieguen a proporcionar expertos para actividades de PSE: ‘un organismo de coordinación con mucha experiencia y excelentes expertos técnicos, sin una clara orientación política y conciencia de la importancia estratégica del PSE, no pueden contrarrestar una negativa por parte de los gestores’ (Schneider e Illan 2020: 16).

3. Características del PSE y desafíos derivados de su uso

Comprender las características, el valor añadido y las limitaciones de los intercambios entre pares (P2P peer-to-peer) entre administraciones públicas es fundamental para obtener apoyo político para su implementación y superar algunos de los desafíos operativos. También es una condición previa para utilizarlo de una manera más estratégica. En este capítulo se resumen los elementos centrales de los intercambios entre pares y los desafíos que comporta su uso, tal y como se presentan en la literatura internacional. El objetivo al hacerlo es enriquecer el debate europeo y vincularlo a debates más amplios. El capítulo 4 complementa este capítulo con una lista de razones por las que los Estados miembros de la UE movilizan el conocimiento de su sector público.

El PSE está orientado a la demanda y ayuda a generar confianza mutua

Una de las características distintivas del PSE es su capacidad para responder a las demandas de los países socios de una manera flexible y rentable. Los instrumentos de PSE suelen activarse a petición del gobierno o la administración de un país socio. Si bien algunos programas de PSE requieren un compromiso formal con los objetivos y resultados compartidos, otros son procesos de aprendizaje en los que los países socios son libres de decidir si utilizan o no los conocimientos y recursos que se ponen a su disposición y de qué manera. Las actividades de cooperación se pueden adaptar a solicitudes, contextos y ratios de progreso específicos.

Los profesionales, incluidos los entrevistados en la Fase I del estudio, subrayan que los intercambios entre pares (P2P peer-to-peer) se diferencian de otras formas de asistencia técnica en que consisten en una alianza estructurada, a menudo a largo plazo, entre administraciones públicas. Se considera que esto es esencial para generar confianza mutua entre las administraciones involucradas y también para trabajar hacia objetivos compartidos en el ámbito de las políticas públicas y la gobernanza, donde el cambio ocurre de manera iterativa y, a veces, lentamente. En el cuadro 2 se ilustran las experiencias de Irlanda y España.

Cuadro 2: Alianzas a largo plazo: los ejemplos de Irlanda y España

El programa *Irish Development Experience Sharing* (IDEAS) es una alianza entre Irish Aid y el Gobierno de Vietnam para compartir conocimientos y habilidades de la experiencia de Irlanda en las áreas de educación, agricultura, sector agroalimentario y desarrollo empresarial/económico. El programa, lanzado en 2009 después de una serie de intercambios previos, tiene como objetivo abordar las carencias de capacidades que obstaculizan el logro de los objetivos de desarrollo a largo plazo en Vietnam a través de vínculos institucionales e intercambios entre pares - entre funcionarios de ministerios y organismos específicos. Además, talleres, conferencias, becas y formación empresarial permiten compartir las mejores prácticas de las experiencias económicas de Irlanda.

El programa ha creado alianzas en diferentes ámbitos, por ejemplo, en torno a la regulación bancaria (Comisión Nacional de Supervisión Financiera de Vietnam-Banco Central de Irlanda) y la previsión económica (Centro Nacional de Información y Previsión Socioeconómica de Vietnam-Instituto de Investigación Económica y Social de Irlanda). Un Grupo de seguimiento conjunto Irlanda-Vietnam se reúne dos veces al año para revisar el avance y definir prioridades comunes para el próximo ciclo de trabajo. Según una evaluación de la Estrategia Nacional de Vietnam 2011-2015, IDEAS ha creado alianzas sólidas, entendimiento mutuo y diálogo sobre políticas al más alto nivel entre las instituciones y los expertos de ambos países.

El Plan de Transferencia, Intercambio y Gestión del Conocimiento para el Desarrollo de la Cooperación Española en América Latina y el Caribe (INTERCOONECTA) tiene como objetivo generar alianzas entorno a la transferencia de

conocimientos para el desarrollo, a través del aprendizaje y la colaboración entre profesionales del sector público en América Latina y el Caribe. El PSE se lleva a cabo a través de la Red de Centros de Formación de la Cooperación Española en la región. La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), en colaboración con las instituciones públicas españolas, proporciona formación técnica especializada y desarrollo de capacidades a los funcionarios a través de una convocatoria específica en la que las instituciones organizan programas de formación a través de seminarios, talleres, reuniones, etc. Los programas se desarrollan en los Centros de Formación ya sea de forma presencial o en un aula virtual. INTERCOONECTA también ofrece: Proyectos de conocimiento para el desarrollo para la aplicación efectiva del conocimiento en los países socios; comunidades de expertos y redes institucionales que apoyan el intercambio de conocimientos sobre temas específicos; y acciones de apoyo a la gestión del conocimiento con el fin de contribuir a los objetivos regionales de AECID en América Latina y el Caribe. INTERCOONECTA tiene un presupuesto inicial de 14 millones de euros para el período 2017-2021.

Fuente: reproducido de Schneider e Illan 2020

El aprendizaje entre pares tiene una ventaja potencial sobre otras formas de cooperación técnica al generar «conocimiento tácito sobre las dimensiones más suaves del cambio» (Andrews y Manning 2016) en instituciones y políticas públicas, cómo actuar políticamente, construir coaliciones o inspirar cambios a nivel individual, organizacional, sectorial o nacional. Además, el PSE puede ser la única opción disponible para compartir conocimientos especializados en sectores como la seguridad (por ejemplo, en relación con la lucha contra el terrorismo, la ciberseguridad o la seguridad marítima), conocimientos que a menudo son difíciles de encontrar en el sector privado.

La forma en que se estructuran las demandas y, por tanto, cómo se garantiza la apropiación, no es sencilla. Las concepciones actuales de apropiación van más allá de los actores gubernamentales o estatales y abarcan a la sociedad civil y al sector privado. Las redes de expertos son actores importantes que también pueden contribuir al proceso (Schneider e Illan 2020). Otro aspecto importante es la selección de proyectos no partidistas con impacto a largo plazo que vayan más allá de los intereses a corto plazo de un gobierno específico. Esto es necesario para mantener el apoyo político a las reformas más allá de un intervalo de tiempo determinado por los ciclos electorales y/o el color político. Identificar proyectos en los que vale la pena emprender y aquellos actores a quien merece la pena involucrar requiere una lectura atenta y dinámica del contexto político y socioeconómico del país y de cómo éste influye en la agenda política. Para los actores externos, la presencia en el país y las redes que permiten tener «oídos en el terreno» son importantes, junto con la colaboración entre las entidades implementadoras y las secciones política y diplomática de las representaciones nacionales.

Adaptar el PSE a diferentes contextos

Una solicitud de apoyo claramente estructurada y con respaldo político del país socio es fundamental para el éxito del PSE. Vincular los diálogos sobre políticas con la cooperación basada en el conocimiento del sector público (alianzas entre administraciones públicas) es una buena práctica que puede activar circuitos de retroalimentación entre los niveles político y técnico y dar lugar a una cooperación para el desarrollo inclusiva y coherente. Por un lado, los diálogos sobre políticas bien preparados pueden ayudar a dar forma a la demanda e identificar prioridades. Por otro, los intercambios técnicos y la experiencia práctica que surge de la cooperación entre pares (P2P peer-to-peer) pueden proporcionar aportes estratégicos para el diálogo político y facilitar la toma de decisiones. La participación de los expertos y organismos adecuados tanto de los países socios como de los Estados miembros de la UE en el diálogo sobre políticas sectoriales, junto con los ministerios que también están involucrados en el PSE, es otra buena práctica (Schneider e Illan 2020). Un ejemplo que nos llamó la atención es la metodología *mesas país*, activa en diferentes programas regionales de la UE como [EUROsociAL +](#), [Euroclima +](#) y [EL](#)

[PAcCTO](#) (véase cuadro 4 y anexo 3).⁵ Otros ejemplos son el Servicio de asistencia técnica de Francia a la Unión Africana, que se estableció en 2020 sobre la base de diálogos estratégicos preexistentes, y un diálogo de país entre Italia y Egipto sobre justicia de menores que se incorporó a un futuro programa sobre el tema. (Experiencia en Francia 2020; véase Schneider e Illan 2020).

Identificar la demanda, priorizar las acciones, gestionar la colaboración y trabajar para lograr los objetivos establecidos son tareas complejas que requieren una administración pública bien dotada, adecuadamente equipada y capacitada, con la que no cuentan todos los países. Las evaluaciones de capacidades se han utilizado para evaluar la viabilidad de las acciones de PSE y para asegurar que los programas y las ambiciones se ajustan al contexto. Los países de renta media (PRM) suelen ofrecer el entorno más propicio para estas formas de colaboración (Schneider e Illan 2020). Sin embargo, el PSE también se ha utilizado en países de renta baja, por ejemplo, en el nexo entre seguridad y desarrollo para proyectos de lucha contra el terrorismo, control territorial y desmantelamiento de la delincuencia organizada y redes de contrabando. El Fondo Fiduciario de la UE para África ha financiado proyectos como los Grupos de Acción Rápida [GAR-SI Sahel](#) - Seguimiento e Intervención en el Sahel) y los proyectos [ECI Níger](#) (Equipo Conjunto de Investigación). Por su parte, las administraciones que ofrecen PSE deben tener no solo buenas ideas, sino también la capacidad de comunicarlas y trabajar con socios. Las competencias genéricas como la conciencia cultural y la inteligencia emocional a menudo se subestiman, pero son fundamentales para generar confianza tanto en los expertos individuales como en las instituciones que representan.

El PSE ayuda a crear redes y a acceder a los responsables de la formulación de políticas de manera rentable.

Los intercambios entre pares P2P (peer-to-peer) de las administraciones públicas pueden ayudar a los países participantes a acceder, a un costo relativamente bajo, al conocimiento, las redes y los responsables de la formulación de políticas que de otro modo serían difíciles o costosos de alcanzar. De este modo, están en una buena posición para fomentar el aprendizaje mutuo e/o influir en la formulación de políticas. La confianza generada a través del compromiso a largo plazo puede dar lugar a solicitudes de apoyo en procesos de más alto nivel. Esta forma de cooperación basada en alianzas entre administraciones públicas también puede contribuir a construir o nutrir comunidades regionales de prácticas, redes y a la convergencia de políticas a nivel regional, ya sea dentro de las regiones o entre regiones (FIIAPP/Cooperación Española 2020).

Ejemplos de estas formas de cooperación, algunas de las cuales han estado vigentes durante décadas, se han creado en el marco de programas como [EUROSociAL](#), [EuroMed Justice](#), EuroMed PPRD South (un programa para la prevención, preparación y respuesta a catástrofes naturales y provocadas por el hombre), [MIEUX +](#) (Conocimiento europeo sobre migración) o [Euroclima +](#). A través de este último, por ejemplo, México ha ayudado a Uruguay a redactar una nueva Ley sobre cambio climático. Otro ejemplo mencionado más de una vez en nuestras entrevistas es la invitación enviada por el Gobierno de Chile para apoyar la redacción de su nueva Constitución a través del programa EUROSociAL +.

⁵ La Comisión Europea está probando un enfoque similar en Mesas COVID/Mesas Equipo Europa en Argentina, Costa Rica y Ecuador para coordinar el apoyo europeo a la respuesta nacional a la pandemia. EUROSociAL+ es un programa de cooperación entre Europa y América Latina sobre cohesión social. EL PAcCTO es el Programa de Asistencia Técnica entre Europa y América Latina contra el Crimen Organizado Transnacional. Euroclima+ es un programa de cooperación entre Europa y América Latina para combatir el cambio climático y fomentar la sostenibilidad medioambiental.

El PSE encaja bien en una agenda de cooperación internacional basada en asociaciones

Además, los intercambios entre pares (P2P peer-to-peer) pueden resultarles familiares a los socios del Sur, ya que formaron parte de los esfuerzos de cooperación Sur-Sur que comenzaron en la década de 1950. Estas primeras experiencias se basaron en la convicción de que el mejor camino hacia el desarrollo de las naciones recién independizadas se basaba en la autosuficiencia y que la solidaridad y los intercambios entre los países del Sur eran la base de dicho programa político. Curiosamente, uno de nuestros entrevistados mencionó una experiencia algo similar en el caso de los países en vías de adhesión a la UE (2004), que se beneficiaron del Programa de Hermanamientos (Twinning) de la UE. Más allá del apoyo práctico para la adopción de políticas de la UE que recibieron de los Estados miembros de la UE que ya las habían adoptado, esta experiencia también se percibió como una expresión de solidaridad de los Estados miembros más antiguos de la UE con los nuevos miembros. Cimentó las relaciones y forjó un sentido de unidad como miembros del proyecto europeo.

Por último, el PSE encaja bien con una agenda de cooperación internacional que ha comenzado a cuestionar la jerarquía de las relaciones donante-receptor a favor de asociaciones más igualitarias entre países. El enfoque más basado en el capital relacional, de abajo hacia arriba y situacional, potencialmente consagrado en los intercambios entre pares (P2P peer-to-peer) se adapta mejor a estas aspiraciones porque la «asociación entre pares se convierte en un proceso, institución o comunidad que establece las condiciones para un nuevo tipo de cooperación» (Effective Institutions Platform y National School of Government International 2018). Los intercambios entre pares (P2P peer-to-peer) también encajarían mejor en un mundo donde los socios reconocen que los mejores resultados provienen de procesos políticos que fomentan la apropiación nacional y no de recetas técnicas establecidas desde el exterior.

Aún es necesario colmar una gran brecha de conocimiento y escasez de evidencias para usar el PSE de manera más estratégica

Si bien las formas de cooperación basadas en el conocimiento del sector público son cada vez más populares, no hay apenas constancia de cómo se produce el aprendizaje mutuo y cómo éste se traduce en reformas sostenibles. Se necesitan evidencias de la capacidad de estas alianzas entre administraciones públicas para contribuir al cambio sostenible más allá de la duración de los proyectos o, más humildemente, sobre cuándo ha ocurrido y qué lecciones se pueden aprender de experiencias tan exitosas. Además, «todavía no está suficientemente demostrado que las iniciativas que afirman facilitar el aprendizaje entre pares fomenten con éxito la transferencia de conocimiento tácito profundo y relevante entre pares y aseguren que este conocimiento se difunda a las organizaciones para lograr un impacto a gran escala» (Andrews y Manning 2016). Definir las medidas de éxito del PSE y reunir evidencias de lo que funciona y lo que no, es un ámbito en el que se necesita con urgencia un estudio más detallado.

4. ¿Por qué participan las administraciones públicas de la UE en actividades de PSE?

Si bien los rasgos característicos del PSE pueden ser un factor que motive su uso, las decisiones que toman las administraciones públicas europeas a favor del PSE también se deben a la contribución del PSE a la consecución de sus objetivos de política exterior. Se pueden identificar varios factores comunes entre los Estados miembros, aunque los motivos y los beneficios varían de un Estado miembro, institución, país socio y sector de intervención a otro. Este capítulo analiza estos factores y describe por qué los países de la UE y sus administraciones públicas participan en el PSE.

Los ODS son un factor motivador...

Las organizaciones de los Estados miembros con un mandato internacional y una función especializada en la cooperación para el desarrollo consideran los ODS como una poderosa motivación para el compromiso. Si bien el PSE es un vehículo para lograr todos los ODS, la Fase I del estudio muestra que los Estados miembros de la UE consideran que el PSE es especialmente valioso para los objetivos de gobernanza, como el desarrollo institucional, las reformas administrativas y el desarrollo de políticas públicas sectoriales en los países socios, incluida la integración regional y la transición hacia una economía de mercado. En consonancia con las características del PSE presentadas en el capítulo 3, un ámbito adicional de valor añadido reside en la creación de asociaciones institucionales internacionales y, de forma más general, de confianza entre las administraciones públicas. Por el contrario, el PSE se utiliza de forma limitada para la cooperación económica y financiera.⁶

... pero los intereses estratégicos importan más

Las organizaciones o de los Estados miembros de la UE deben hacer coincidir las prioridades internacionales con los intereses de sus propias administraciones y gobiernos, para quienes los ODS no siempre son un factor de motivación destacado. Las administraciones nacionales y los niveles superiores de gobierno necesitan incentivos adicionales para participar en el PSE, sobre todo sus propias prioridades. Éstos podrían ser, por ejemplo, posicionar a una institución como líder potencial de un organismo internacional, recopilar información, cooperar en amenazas globales o transfronterizas, o acceder a fondos para respaldar acuerdos institucionales bilaterales. El interés en internacionalizar una administración pública también podría incentivar el uso del PSE gracias a su capacidad para establecer vínculos directos con homólogos con intereses, desafíos y soluciones similares.

Los intereses geoestratégicos y económicos nacionales son un fuerte factor de motivación para las actividades de PSE. Si bien esto se aplica a ámbitos como la seguridad, la migración, la lucha contra el terrorismo o el cambio climático, la lista podría ampliarse para incluir la cooperación espacial y las tecnologías de la comunicación, por nombrar solo algunas. El uso del PSE en un proyecto podría contribuir directamente a un objetivo determinado o, de manera más general, el interés nacional podría ser un factor de motivación para comprometerse con un país o un área específicos de su administración. Es difícil identificar estos factores, ya que están vinculados a las circunstancias específicas de cada Estado miembro y varían dependiendo del momento y del contexto. No obstante, son muy importantes

⁶ Aunque la encuesta no arrojó resultados sobre el uso del PSE para desarrollar políticas públicas para fomentar un clima propicio para los negocios, varios entrevistados mencionaron este enfoque más reducido como un ámbito de colaboración.

para motivar a los altos cargos del gobierno y la administración pública a participar en actividades de PSE.

El conocimiento especializado, los intereses económicos nacionales y los vínculos históricos también son importantes.

Algunos países han desarrollado ámbitos de conocimiento altamente especializados que pueden ser de gran valor para los países socios, y complementarios a otras formas de conocimiento proporcionadas por otros Estados miembros de la UE. Por ejemplo, Estonia tiene conocimientos especializados en gobierno electrónico y digitalización; Lituania en policía, lucha contra la corrupción, aduanas y control de fronteras; Bélgica en la gestión portuaria; y Croacia en transición de posguerra. La realización de actividades de PSE en estos ámbitos puede ayudar a los Estados miembros de la UE a expandir su proyección internacional, incluso en el ámbito económico. Sin embargo, algunos países se ven obstaculizados para mostrar su conocimiento y participación en proyectos en el momento adecuado, por ejemplo, debido a una presencia limitada en los países socios. Las barreras lingüísticas también pueden influir.

Las delegaciones de la UE deberían ayudar a garantizar que todos los Estados miembros tengan el mismo acceso a la información y una oportunidad adecuada para presentar sus conocimientos y experiencia a los países socios y también para apoyar la fusión del conocimiento europeo en proyectos comunes, por ejemplo, como parte del Equipo Europa (Jones 2021). La DG INTPA y Estonia están probando conjuntamente un portal de asociaciones -en el marco del Equipo Europa- para mostrar la oferta de conocimiento europeo, incluso a través de PSE, y ayudar a los países socios a encontrar herramientas que puedan contribuir a alcanzar los ODS, erradicar la pobreza, abordar la desigualdad y construir sociedades inclusivas y sostenibles.

Las relaciones y los lazos históricos que unen a los Estados miembros de la UE y los países socios, especialmente las antiguas potencias coloniales, son la base de la cooperación intensa en PSE. La similitud de las instituciones, los modelos administrativos y las afinidades culturales pueden facilitar la aproximación de agendas políticas y actividades conjuntas. Los lazos bien establecidos también pueden dar lugar a una amplia red de contactos que puede ser la primera referencia y el punto de entrada para los administradores en los países socios que buscan apoyo internacional y permite un acceso más fácil para los administradores europeos dispuestos a colaborar. Un idioma común también allana el camino del compromiso como es el caso del idioma español para la cooperación iberoamericana, el francés para los países africanos francófonos o la cooperación entre Portugal y el mundo lusófono.

Europa y las instituciones de la UE son los principales impulsores de los Estados miembros de la UE

Las organizaciones de los Estados miembros pueden beneficiarse de la aplicación de programas y proyectos de la UE, ya sea accediendo a más financiación u obteniendo financiación para las prioridades nacionales de política exterior. Si bien la importancia de este aspecto tiende a variar en función de la envergadura de los programas internacionales de un país y el papel que desempeña el PSE en ellos, sigue siendo un factor importante para la participación.

Adicionalmente, en el caso de países más pequeños o países donde el PSE es marginal, la dimensión europea puede dar una visibilidad al PSE que el compromiso bilateral no conseguiría. Esto podría ayudar a hacer que el PSE fuera más atractivo para los líderes nacionales.

Cuadro 3: PSE en Croacia (véase también el anexo 2)

El intercambio de conocimientos sobre la adhesión a la UE y la transición posconflicto ocupa un lugar destacado en la agenda política de Croacia, ya que el intercambio de conocimientos entre los países candidatos se considera un interés estratégico de política exterior en la Estrategia Nacional de Cooperación al Desarrollo 2017-2020 de Croacia (Gobierno de Croacia 2017). Croacia también está comprometida con el desarrollo de una «base de expertos» en reconciliación, desminado, desarme y localización de personas desaparecidas, así como en la adhesión a la UE. Esto ha llevado a la creación de un grupo amplio de expertos del sector público disponibles para ayudar a las administraciones de los países socios.

La División de Transferencia de Conocimientos es un buen ejemplo del apoyo político al PSE en Croacia. Se creó en 2012 como un mecanismo innovador para estructurar el conocimiento croata y gestionar el grupo de expertos que más demandaban los países vecinos. Su alcance y el número de actividades que realiza crecieron rápidamente. Se presentó como una iniciativa de éxito en la Exposición Mundial de Desarrollo Sur-Sur en 2014 y 2016 (Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur 2018).

Fuente: Schneider e Illan 2020; Gobierno de Croacia 2017; Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur 2018

Europa también significa valores, identidad e Historia. Por ejemplo, los Estados miembros de la UE que se han adherido en los últimos 20 años están orgullosos de haberse convertido en miembros de la UE. Consideran que su experiencia de adhesión y transición puede ser útil para otros países, especialmente los posibles futuros Estados miembros de la UE en el sureste de Europa y en el marco de la política de vecindad de la UE. Croacia ha fundamentado con solidez el PSE y lo considera una modalidad esencial de su cooperación para el desarrollo, sobre la base de su deseo de compartir sus conocimientos con otros países y el firme respaldo político a este respecto.

Lituania comenzó su experiencia de cooperación internacional en el momento de la adhesión, cuando se unió a programas como el de Hermanamientos (Twinning) y TAIEX con países vecinos. Desde entonces, el país ha ampliado su propuesta de PSE a otros ámbitos, más allá de su experiencia de adhesión y transición hacia la UE. Lituania representó el 11 % de todas las actividades del Programa de Hermanamientos (Twinning) en el período 2017-2019, a pesar de contar solo con el 0,6 % de la población de la UE (Koeth et al. 2020). Su exitosa participación en los programas de la UE se debe a un firme apoyo político y una base legal que define objetivos, principios, responsabilidades y financiación.

Si bien la experiencia de la adhesión y la transición es ciertamente valiosa, es necesario considerar detenidamente en qué medida se puede adaptar a otras regiones del mundo más allá de los países en vías de adhesión y la vecindad. Los desarrollos regionales son procesos endógenos y, si bien la experiencia europea puede ser selectivamente útil e inspiradora en algunos contextos, no resulta fácil replicarla en otros lugares (FIIAPP2010).

5. El PSE en la cooperación al desarrollo de la UE: marco político y valor añadido

El marco político actual de la UE es más propicio para el PSE que en el pasado. En 2011, el Programa para el Cambio de la Comisión Europea dio más espacio a la cooperación entre administraciones públicas, situando el buen gobierno en el centro del crecimiento sostenible e inclusivo (Consejo de la Unión Europea 2012). El nuevo Consenso Europeo para el Desarrollo (2017) establece que «asociaciones más sólidas constituyen el núcleo del enfoque de la UE para la aplicación de los ODS»

(Consejo Europeo 2017: 21). Hace hincapié en la responsabilidad de los gobiernos de los países socios para su desarrollo, poniendo como objetivo su empoderamiento para alcanzar un mayor desarrollo y una mejor gobernanza en general. El nuevo Consenso establece que uno de los objetivos fundamentales de la UE «será *desarrollar las capacidades* de los países en desarrollo para aplicar la Agenda 2030 a nivel local, regional y nacional, para fomentar entornos políticos propicios, en particular para las comunidades más marginadas, y apoyar el aprendizaje de lecciones y compartir conocimientos» (Consejo Europeo de 2017: 42).

La [Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea](#) de 2016 reconoce el papel que desempeñan la asociación, la inclusión y la acción conjunta en la acción exterior de la UE. La comunicación conjunta titulada *Hacia una estrategia integral con África* recuerda que 'la UE y África deberían buscar formas de intensificar los contactos entre personas a través de programas de intercambio, actividades de investigación conjuntas o iniciativas de hermanamiento entre instituciones académicas y culturales, sector privado, empresas, organismos y servicios públicos, parlamentos, autoridades locales o ciudades y regiones' (Comisión Europea 2020a: 16). Asimismo, la comunicación conjunta *Unión Europea, América Latina y el Caribe: Unir fuerzas para un futuro común* menciona el intercambio de conocimientos y experiencias, incluidos los relativos al desarrollo institucional, como una de las modalidades de implementación (Comisión Europea 2019a). En lo que respecta a la [Asociación Oriental](#), la estrategia regional de la UE reconoce el papel de la reforma de la administración pública como un motor clave del crecimiento económico y de una mayor responsabilidad pública, y busca fortalecer el aprendizaje entre pares para lograr estos objetivos (Comisión Europea 2020c).⁷ Las tres estrategias regionales consideran el PSE como una forma de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas por parte de las administraciones públicas en los países socios y de mejorar la prestación de servicios tanto a los ciudadanos como a las empresas (Comisión Europea 2019; Comisión Europea 2020a; Comisión Europea 2020c).⁸

En el Reglamento IVDCI (NDICI por sus siglas en inglés) - Europa Global se mencionan los «métodos de cooperación en las que participan expertos del sector público» de los Estados miembros entre las posibles formas para la implementación de las políticas exteriores de la UE (art. 26 c.7 del Reglamento IVDCI n.º 2018/0243 (COD))⁹. El Hermanamiento (Twinning) también se menciona como una de las formas de cooperación, para poner en práctica el enfoque de asociaciones internacionales de la UE, junto con la financiación innovadora, el apoyo presupuestario, los proyectos y la asistencia técnica. El énfasis en el desarrollo de capacidades y las alianzas entre instituciones del sector público indica un

⁷ La Asociación Oriental es una iniciativa política que tiene por objeto fortalecer y profundizar los lazos entre la UE, sus Estados miembros y seis socios de la vecindad oriental (Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania).

⁸ El lenguaje utilizado en relación con el PSE en la estrategia regional para África menciona el desarrollo de capacidades en el sector público como una oportunidad, especialmente en los ámbitos de la transformación digital, el comercio y la mejora del clima empresarial (Comisión Europea 2020a). De manera similar, en lo que respecta a la Asociación Oriental, la estrategia considera posible el aprendizaje entre pares en la gestión de los riesgos de corrupción y la promoción de soluciones de gobierno electrónico (Comisión Europea 2020c). En América Latina y el Caribe, la UE está tratando de participar en actividades de PSE para promover intereses mutuos y prioridades comunes, incluyendo «políticas públicas, fortalecimiento institucional y marcos reguladores» (Comisión Europea 2019a: 15).

⁹ En el artículo 26 del Reglamento IVDCI (NDICI por sus siglas en inglés) se establece que «La cooperación entre la Unión y sus socios podrá adoptar la forma de, por ejemplo: [...] medidas de cooperación administrativa y técnica, así como desarrollo de capacidades, en particular para intercambiar experiencias de los Estados miembros en materia de transición o de ejecución de reformas, como la cooperación descentralizada mediante colaboraciones o hermanamientos entre instituciones públicas, como autoridades locales, organismos públicos nacionales o entidades de derecho privado a los que los Estados miembros y los de una región o país socios confían misiones de servicio público, así como medidas de cooperación en las que participen expertos del sector público enviados por los Estados miembros o por sus autoridades regionales y locales»; (Parlamento Europeo 2021).

mayor interés en movilizar el PSE de manera más estratégica, ya sea solo o junto con otras formas de cooperación. Pero ¿por qué es así ahora y qué valor añadido podría aportar el PSE a la acción exterior de la UE?

La posición de la UE sobre las asociaciones internacionales es un motor para el uso del PSE

Uno de los principales motores es el cambio hacia un compromiso internacional basado en valores e intereses compartidos por la UE y sus países socios, y el quedar enmarcada la cooperación internacional en el concepto de asociación y beneficio mutuo. En 2019, por primera vez, la Comisión Von der Leyen cambió el nombre del antiguo comisario de Cooperación Internacional y Desarrollo por el de Comisaria de Asociaciones Internacionales (Jutta Urpilainen). En su carta de inicio de mandato a la comisaria Urpilainen, la presidenta de la Comisión Europea Ursula Von der Leyen, le encomendó crear asociaciones sostenibles para el desarrollo, pero también la de ayudar a promover las prioridades políticas de la UE (Von der Leyen 2019; Teevan y Sherriff 2019).

Este es solo un ejemplo más del deseo de establecer un enfoque de asociación con todos los países, en particular con los países africanos (Comisión Europea 2020a) y los PRM/países en desarrollo más avanzados (MADC) (Di Ciommo y Sayós Monràs 2018). El nuevo Consenso Europeo para el Desarrollo reconoce el valor de compartir conocimientos e intercambiar buenas prácticas con los PRM y MADC: «Estas nuevas asociaciones promoverán el intercambio de las mejores prácticas, asistencia técnica y compartir conocimientos. Además, la UE y sus Estados miembros trabajarán con estos países para fomentar la cooperación Sur-Sur y triangular, de acuerdo con los principios de la eficacia del desarrollo» (Consejo Europeo 2017:47). La Fase I del estudio indica que los PRM y MADC son los socios más afines para el PSE. Por su parte, los países que dejan de necesitar la ayuda tienen un gran interés en mantener canales abiertos de cooperación con socios de desarrollo actuales y anteriores, especialmente en lo que se refiere a compartir conocimientos, desarrollo de capacidades y aprendizaje entre pares (Calleja y Prizzon 2019).

El PSE es un vehículo para compartir la experiencia de las políticas públicas de la UE

Un motivo que impulsa la expansión del uso del PSE es la creencia de que «el valor añadido de la cooperación de la UE respecto a otros donantes es el trabajo que podemos hacer para mejorar las políticas» más que la envergadura de las dotaciones financieras, como subrayó uno de nuestros entrevistados. Se considera que el PSE es capaz de facilitar la transición a la cooperación basada en políticas y de ayudar al logro de los ODS. Este es así sobre todo cuando el PSE se combina con otras herramientas, en particular con el diálogo político y sobre políticas. Los intercambios entre pares (P2P peer-to-peer) se consideran más efectivos que el empleo de consultores- ya que no tienen la misma capacidad para inspirar confianza, compartir experiencias prácticas e integrarse en las administraciones públicas. Además, el PSE se basa en la experiencia de las instituciones de la UE y los Estados miembros juntos, en consonancia con el espíritu de las agendas de la UE como Trabajar mejor juntos, implementación conjunta y, más recientemente, el enfoque Equipo Europa.

Cuadro4: Vincular el PSE y el diálogo sobre políticas en la experiencia de las mesas país (véase también el anexo 3)

Como se ha mencionado anteriormente, vincular los diálogos sobre políticas con la cooperación y los diálogos técnicos puede ayudar a dar forma a la demanda política e identificar prioridades comunes. La experiencia derivada de la cooperación entre pares también puede proporcionar aportes estratégicos a los diálogos sobre políticas. EUROsociAL+ (el programa de la UE para la cohesión social en América Latina) ha desempeñado un papel clave en el apoyo al diálogo sobre la política de cohesión social. En EUROsociAL + el diálogo no va acompañado de discusiones relacionadas con la financiación de la UE, lo que libera espacio para discutir planes más ambiciosos (Caputo et al. 2019; Schneider e Illan 2020; O'Riordan 2019). La evaluación de la cooperación regional de la UE en América Latina (Caputo et al. 2019) constató que EUROsociAL+ apoyaba el diálogo sobre políticas mediante el intercambio de conocimientos y el debate, pero también promoviendo respuestas comunes a los desafíos. Nuestros propios entrevistados confirmaron que estructurar las acciones en torno a un diálogo sostenido, estructurado, multinivel y multidimensional había contribuido a que el programa tuviera un mayor impacto.

Mesas País se mencionó en las entrevistas como una metodología y estructura eficaces para mejorar el diálogo sobre políticas sectoriales entre las instituciones de la UE, los Estados miembros y las autoridades de los países socios. Creadas como parte de EUROsociAL, también se han replicado en otros programas regionales financiados por la UE en América Latina, como Euroclima+ y EL PAcCTO, en todos ellos el PSE tiene una presencia significativa. La Comisión Europea también está probando este enfoque similar en un ejercicio piloto para abordar las consecuencias socioeconómicas inmediatas de la COVID-19 en Ecuador, Argentina y Costa Rica, dentro del concepto de Equipo Europa.

El PSE se considera una vía para difundir en el exterior de manera más eficaz los valores de la UE y las prioridades de la Comisión Europea para 2019-2024, es decir, el Pacto Verde, la transformación digital, la educación, el crecimiento y el empleo inclusivos, además de la migración, la gobernanza y el multilateralismo. En palabras de uno de nuestros entrevistados, «[nuestro trabajo] es avanzar siempre en las prioridades políticas acordadas con el país y promover la UE tanto como sea posible. El ciclo de programación sigue las prioridades políticas».

El PSE también es una forma de «engrasar la maquinaria de cooperación» y promover los valores de la UE sobre el Estado de Derecho, la integración regional, los Derechos Humanos, la cohesión social y territorial a través de políticas públicas y la mejora de las sinergias entre la dimensión interior y exterior de la acción de la UE.

La DG NEAR ha buscado la aproximación normativa con los países vecinos como condición previa para su acceso al mercado único de la UE. La UE ha hecho un uso cada vez mayor del Instrumento de Asociación (Partnership Instrument) para promover la igualdad de condiciones en el comercio e impulsar su modelo socioeconómico en otras regiones. La aproximación normativa ha sido tradicionalmente una propuesta atractiva para acceder al vasto mercado interior de la UE, pero la competencia de otros modelos y los persistentes desequilibrios comerciales entre Europa y sus vecinos ha hecho que haya perdido algo de brillo en los últimos tiempos. Además, algunas partes del mundo pueden considerar que las normas y estándares de la UE son inadecuados o tener la sensación de que requieren una adaptación significativa y costosa.

Aun así, cuando existe un interés común, los instrumentos basados en el conocimiento del sector público pueden contribuir a informar y apoyar el diálogo sobre políticas y generar confianza entre las partes. TAIEX se ha utilizado en el marco del Instrumento de Asociación (Partnership Instrument) para promover los objetivos de la política exterior de la UE. Si bien las expectativas sobre lo que pueden lograr las acciones a corto plazo deben calibrarse de manera realista; TAIEX ha sido útil, por ejemplo, para

desbloquear negociaciones comerciales o dar apoyo a diálogos sobre temas estratégicos como la migración y la movilidad, la seguridad y el cambio climático con países que van desde la India hasta Ecuador (Fotheringham et al. 2017). El mejor ejemplo de impacto es la eliminación de una barrera comercial con Corea del Sur a raíz de una misión de expertos sobre la normativa y la seguridad de la UE relativa al queso no pasteurizado (Fotheringham et al. 2017).

6. Posibles áreas de cooperación futura sobre los ODS

La agenda de los ODS es un ámbito en el que las agencias de los Estados miembros y las instituciones de la UE, en particular la DG INTPA, comparten un interés común. Debido a su carácter universal, los ODS también constituyen un punto de referencia común para los socios internacionales de la UE. Según la encuesta realizada como parte de la Fase I del estudio, los Estados miembros de la UE utilizan el PSE especialmente en relación con el ODS 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas). A este le siguen los ODS que se centran en el desarrollo humano, es decir, los ODS 3, 4, 5, 6 y 10 (Salud y bienestar; Educación de calidad; Igualdad de género; Agua limpia y saneamiento; y Reducción de las desigualdades). Los ODS 2, 7 y 13 (Hambre cero; Energía asequible y no contaminante; y Acción por el clima) y los ODS 9, 12 y 17 (Industria, innovación e infraestructuras; Producción y consumo responsables; y Alianzas para lograr los objetivos) son menos destacados (Schneider y Illan 2020).

Aunque un mapeo completo del uso del PSE en las instituciones de la UE no está disponible públicamente (pero sería de gran utilidad para impulsar más discusiones sobre el uso del PSE, véase el apartado 10), existen algunas evidencias de que ha tenido alcance amplio. Los ámbitos en los que el PSE podría utilizarse van desde la seguridad - en la que las instituciones públicas cuentan con el expertise que es difícil de encontrar - hasta la digitalización - uno de los ámbitos prioritarios de la Comisión Europea y en el que la UE desea dar forma al programa normativo más allá de sus fronteras. Los apartados siguientes se centran en el desarrollo humano y el cambio climático. Estos dos ámbitos pueden ofrecer cierto margen para un mayor uso del PSE, teniendo en cuenta su relevancia para la agenda de la UE, una recuperación post-COVID sostenible y que uno de los hallazgos de la Fase I señalaba que los Estados miembros de la UE ya tienen experiencia de cooperación en estas áreas.

Si bien las políticas de desarrollo humano y medio ambiente y cambio climático son dos ámbitos en los que los Estados miembros de la UE utilizan el PSE con menos frecuencia, en el futuro podrían dar lugar a una colaboración más estrecha con las instituciones de la UE. El PSE podría actuar como vehículo para ayudar a los países socios a comprender el modelo socioeconómico europeo y ayudar a diseñar políticas públicas medioambientales, sociales y socioeconómicas basadas en valores y objetivos compartidos. Estos podrían incluir, por ejemplo, políticas sobre agricultura sostenible o producción de energía, educación, género, cohesión regional y social. La acción exterior basada en valores sigue siendo uno de los principios de la UE, junto con una promoción más sólida de sus intereses.

Resolver la crisis de la COVID-19 es un imperativo tanto social como económico, ya que la lucha por contener el virus está teniendo efectos devastadores en las economías de todo el mundo (Veron y Di Ciommo 2020). La crisis también está teniendo [un gran impacto](#) en la educación, la igualdad de género, la pobreza y la estabilidad política. Si bien el liderazgo político de la UE, desde la presidenta Von der Leyen hasta el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo, ha hecho enérgicos llamamientos para mejorar las políticas y los sistemas de salud, queda por ver cómo se desarrollarán, ya sea en la aplicación de la política de la UE o en los países socios (Veron y Di Ciommo 2020).

Más allá de la salud, la pandemia también ha revigorizado los llamamientos para que el desarrollo humano se vuelva a incluir en los programas de desarrollo, sobre la base de que esto es bueno, no solo para las personas, sino también para la política y los negocios. Básicamente, este cambio también debería provenir de los países socios, cuyas prioridades, en la última década, se han desplazado hacia los objetivos económicos. Esto se aplica especialmente a muchos países africanos, sobre todo porque muchas economías africanas han empezado a contraerse durante la pandemia. Algunos de los programas más conocidos de la UE que giran en torno a alguna forma de PSE tienen un fuerte componente social. Por ejemplo:

- [SOCIEUX+](#), un mecanismo de asistencia técnica centrado en la protección social y en la política laboral y de empleo con un alcance multirregional;
- [EUROsociAL+](#), un programa regional de la UE sobre cohesión social cuyo cometido es el aprendizaje entre pares y el intercambio de conocimientos entre las administraciones públicas europeas y latinoamericanas sobre igualdad de género, política social y gobernanza democrática;
- [E-READI](#), un programa que cubre la región del Sudeste asiático y que incluye aspectos de desarrollo humano (como igualdad de género, migración segura y movilidad) como parte de un programa más amplio que también aborda los Derechos Humanos, la economía y el comercio, el medio ambiente y el cambio climático.

La UE ha renovado sus ambiciones de convertirse en un líder mundial en materia de cambio climático. En el marco del [Pacto Verde](#), la UE tiene como objetivo alcanzar la neutralidad del carbono para 2050, desvincular el crecimiento de las emisiones y hacer la transición hacia una sociedad competitiva y justa en el proceso. Este plan de gran alcance tiene una fuerte dimensión internacional que se ha articulado mejor en las recientes Conclusiones del Consejo sobre la dimensión exterior del cumplimiento del Pacto Verde. Este último documento señala un fuerte impulso para luchar contra el cambio climático e invita a la Comisión Europea y al Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad a preparar una nueva estrategia sobre el compromiso energético internacional para finales de 2021 (Consejo Europeo 2021). Lo que es especialmente relevante para el PSE es que todas las áreas de política nacional en el marco del Pacto Verde tienen una dimensión exterior, incluida la promoción de los estándares y tecnologías energéticas de la UE a nivel mundial, la reducción de la presión sobre la biodiversidad en todo el mundo y la creación de Alianzas del Pacto Verde como parte de la [Estrategia «De la Granja a la Mesa»](#) europea.

Aún quedan por aclarar muchos detalles sobre cómo poner en práctica la dimensión exterior del Pacto Verde. De hecho, el contenido del Pacto Verde cambia constantemente, incluso a nivel nacional. Mucho dependerá de si los objetivos y enfoques pueden adaptarse a diferentes contextos durante las etapas de programación e implementación. La experiencia pasada muestra que una combinación de herramientas, incluido el intercambio de conocimientos y de expertos, el diálogo político y sobre políticas y un cierto grado de colaboración dentro de la familia europea, pueden producir resultados. Esto se ha aplicado a la cooperación europea con China, donde las lecciones sobre el establecimiento de un mercado de carbono y otras soluciones de desarrollo sostenible se probaron e implementaron a través de intercambios múltiples y sostenidos entre expertos, gestores públicos y políticos europeos y chinos y un interés común en abordar el cambio climático (Di Ciommo et al. 2018).

Los programas que han incluido alguna forma de cooperación entre administraciones públicas son, entre otros, [Euroclima+](#) y el Pacto de los Alcaldes para el Clima y la Energía, en el que la UE desempeña

un papel de liderazgo tanto en [Europa](#) como a nivel mundial, y apoya el capítulo de África subsahariana (Comisión Europea 2020b).¹⁰

7. El PSE como parte de la programación del IVDCI – Europa Global (NDICI por sus siglas en inglés)

Una de las principales decisiones que se deben tomar en los próximos años será definir «qué nivel de expectativas debería tener el PSE en el marco de [la programación y la implementación] del IVDCI (NDICI por sus siglas en inglés)– Europa Global» (Schneider e Illan 2020). En la Fase I del estudio se constató «un consenso entre los Estados miembros de la UE participantes [en el estudio] sobre el hecho de que el PSE podría desempeñar un papel estratégico si se usara de manera más sistemática, como en el proceso de ampliación de la UE» (Schneider e Illan 2020: 12).

Las esperanzas de una ampliación y un uso más estratégico del PSE se basan en el lenguaje más favorable del IVDCI (NDICI por sus siglas en inglés)– Europa Global. Prevé el uso de medidas de cooperación técnica y entre administraciones públicas, incluidas medidas de cooperación en las que participen expertos del sector público movilizados por los Estados miembros y sus autoridades regionales y locales. El PSE se utilizará en la implementación de los programas de la UE para todos los países, junto con los vecinos, incluyendo lo que se conoce como «Facilidades de cooperación» y otras herramientas.¹¹ Aun así, quedan dudas en cuanto al alcance esperado de las acciones de PSE y su uso en el marco del IVDCI (NDICI por sus siglas en inglés)– Europa Global, especialmente allí donde el uso de formas de cooperación basadas en alianzas entre administraciones públicas está menos establecido.

La UE ya está experimentando con una forma más estratégica de PSE

Hay mucha experiencia en la que basarse cuando se piensa en la programación actual del IVDCI (NDICI por sus siglas en inglés). Los programas de PSE han adoptado formas muy diferentes en el marco de la DG INTPA, tales como:

- [MIEUX+](#): un servicio de intercambio de conocimientos sobre políticas migratorias;
- [el Pacto de los Alcaldes para el Clima y la Energía en el África Subsahariana](#): una red regional de administraciones públicas comprometidas que forma parte de una iniciativa mundial;
- el Mecanismo de diálogo UE-Sudáfrica: un mecanismo de diálogo entre países;
- [Programas regionales como Euroclima+](#): un programa de cooperación regional en América Latina sobre sostenibilidad ambiental y cambio climático que acompaña a sus 18 países socios en la implementación y actualización de sus políticas públicas para cumplir con compromisos internacionales adquiridos en materia de mitigación y adaptación al cambio climático. s
- Intervenciones de TAIEX para dar apoyo, por ejemplo, a la firma digital en Cabo Verde o al censo en Uzbekistán (Comisión Europea 2019b).¹²

¹⁰ [Las Directrices para la aplicación de la Agenda Verde para los Balcanes Occidentales](#). El documento establece que «la cooperación política y la provisión de alternativas viables a los combustibles fósiles pueden resultar fundamentales para ayudar a los países socios a reconsiderar inversiones insostenibles en infraestructura y energía. Se necesitará asistencia técnica y financiera para aprovechar el enorme potencial de un nuevo modelo económico basado en la sostenibilidad y la neutralidad climática».

¹¹ Estas son herramientas para lograr un compromiso más amplio y completo con los países socios a través, por ejemplo, del diálogo sobre políticas, el desarrollo de capacidades, la comunicación estratégica y la programación conjunta.

¹² Aunque el uso del PSE ha aumentado en todos los ámbitos de la vecindad, la popularidad de las herramientas individuales tiende a variar. Algunos instrumentos han experimentado una disminución en el uso; así, por ejemplo, los Estados

Actualmente se están poniendo en marcha proyectos piloto de hermanamiento en siete países socios del ámbito de competencia de la DG INTPA, a saber: República Dominicana, Indonesia, Kirguistán, Madagascar, Namibia, Senegal y Zambia. Éstos incluirán buen gobierno, Justicia, digitalización, energía, finanzas y mercados internos, telecomunicaciones y comercio (DEVCO2020).

De cara al futuro, el enfoque favorecido por la DG INTPA pasa por proporcionar a las Delegaciones de la UE un conjunto de herramientas entre las que puedan elegir combinando las modalidades de intervención más adecuadas. En lugar de centrarse en grandes inversiones en PSE, la intención es «maximizar [su uso] para la creación de capacidad y el diálogo sobre políticas» teniendo en cuenta las limitaciones de capacidad de los Estados miembros de la UE.

El PSE se puede utilizar como una «herramienta complementaria del conjunto de herramientas de cooperación técnica» en apoyo a acciones y programas más amplios, como dijo un entrevistado. Esto está en línea con las limitaciones de capacidades de los Estados miembros de la UE y sus diferentes expectativas en lo que concierne al uso del PSE en la cooperación internacional, y algunos Estados miembros están preparados para dar la bienvenida a dedicarle más atención. Para algunos EM y sus agencias (por ejemplo, Croacia, Lituania o España), el PSE es una competencia central que consideran altamente estratégica para la cooperación de la UE en determinados ámbitos como, por ejemplo, el cambio climático, la seguridad y el acceso al mercado único. Desearían que la programación del IVDCI (NDICI por sus siglas en inglés) – Europa Global lo facilitara más.

Será importante pensar desde las etapas iniciales en cómo usar PSE en el marco del IVDCI (NDICI por sus siglas en inglés) – Europa Global

Algunos entrevistados de este estudio sugirieron que no había un vínculo claro entre el uso del PSE y la programación del IVDCI (NDICI por sus siglas en inglés)– Europa Global. En la programación se trata principalmente de establecer prioridades y asignar recursos a un nivel estratégico superior. La programación conjunta se realiza generalmente a un nivel superior en lugar de a un nivel técnico. El diseño de la etapa de acciones parecería más apropiado para discutir diferentes formas de cooperación. Si bien estas consideraciones son correctas, evaluaciones anteriores de la programación de la UE muestran que la participación temprana de los Estados miembros es importante para que sigan involucrados en una etapa posterior (Herrero et al. 2015). De hecho, dado que la programación conjunta se está convirtiendo en el enfoque preferente para programar el IVDCI (NDICI por sus siglas en inglés) – Europa Global y las iniciativas Equipo Europa, que también se diseñan como parte de este proceso, los entrevistados dijeron que la participación de los Estados miembros ya era crucial para el éxito estratégico y político de la programación de IVDCI (NDICI por sus siglas en inglés) – Europa Global.

Una participación temprana, por ejemplo, por parte de las organizaciones de los Estados miembros (MSOs por sus siglas en inglés), podría ayudar a identificar la forma en la que los diferentes países pueden dar apoyo a las prioridades de la UE, en particular los países que tienen una capacidad y experiencia limitadas con los programas de la UE, pero que, no obstante, tienen conocimientos valiosos para compartir. Además, algunas soluciones técnicas pueden ser muy políticas y una participación temprana en la implementación conjunta y en «cómo hacer el desarrollo» puede contribuir a la eficacia del desarrollo, tanto como los programas de la UE. Presentar el PSE como parte del conjunto de herramientas de la UE en una etapa temprana podría ayudar a dar a conocer esta oferta adicional entre

miembros de la UE más antiguos muestran menos interés en el Hermanamiento (Twinning), una tendencia a la que se suma la disminución en el número de solicitudes de los países socios (GDSI2019). En algunos casos, las alternativas como los acuerdos de servicio y los acuerdos de delegación (PAGODA) se han considerado más fáciles de utilizar (GDSI2019).

los países socios y darles suficiente espacio para evaluar su propia voluntad y capacidades para participar.

La cooperación con los países de renta media (PRM) y los países en desarrollo más avanzados (MADCs) crea oportunidades

Hay algunos ámbitos en los que se podría hacer un mayor uso del PSE. En consonancia con las recomendaciones sobre políticas formuladas en la Fase I del estudio (Schneider e Illan 2020), los PRM y los MADC se prestan mejor a hacer mayor uso del PSE, ya que sus administraciones públicas cuentan con mayores recursos, se enfrentan a retos similares a los de los países europeos y existe un mayor nivel de comprensión y confianza mutuas. Mientras que algunos PRM más pobres recibirán cantidades relativamente grandes de ayuda de la UE, las ayudas para países de renta media alta seguirán siendo pequeñas, incluso con el restablecimiento de la ayuda bilateral en el marco del IVDCI (NDICI por sus siglas en inglés)– Europa Global. La cooperación basada en el diálogo de políticas y el apoyo a procesos de políticas públicas en lugar de grandes programas financiados con subvenciones, se considera una forma de participación más eficaz y viable. Este tipo de cooperación incluye fomentar enfoques de abajo hacia arriba para el diálogo político a nivel regional y nacional. El PSE ya se ha utilizado en varias iniciativas exitosas en PRM y MADC en América Latina y Asia, en particular para facilitar la cooperación regional y triangular.

La Fase I del Estudio sugiere que el PSE podría utilizarse para realizar estudios de viabilidad en ámbitos clave de intervención, por ejemplo, vinculándolos al pilar de asistencia técnica del Plan Europeo de Inversiones (Schneider e Illan 2020). Este pilar puede respaldar estudios de viabilidad (identificación de proyectos) y también ayudar a los países socios a adoptar programas de reforma económica encaminados a mejorar el clima de inversión y el entorno empresarial, en particular mediante el diálogo sobre políticas. Este uso del PSE puede ser ventajoso para la UE, ya que permite que los expertos se designen de manera bastante flexible y puede ayudar a destinar recursos a acciones que tienen más impacto (Fotheringham et al. 2017). El PSE también se concilia bien con las agendas de la UE, como el principio «policy first», que persigue vincular más estrechamente la acción exterior a los objetivos políticos compartidos de la UE y los de sus países socios, y puede ser una forma de poner en práctica el enfoque de asociaciones internacionales.

El PSE también podría ser útil para explorar oportunidades de colaboración y probar nuevos enfoques, antes de tomar una decisión sobre si invertir o no en un proyecto concreto. La literatura sugiere que comenzar poco a poco es una buena idea, porque permite que la acción se construya en bloques más pequeños que, en conjunto, producen cambios mayores (Effective Institutions Platform y National School of Government International 2018). TAIEX es especialmente eficaz para ello (Fotheringham et al. 2017). Otra forma de utilizar el PSE a menor escala es experimentar y utilizarlo con fines de dotación de personal, por ejemplo, para cubrir puestos estratégicos como líderes de proyectos o programas y expertos clave (Schneider e Illan 2020).

8. El PSE como vehículo para trabajar mejor juntos

Las iniciativas Equipo Europa podrían beneficiarse enormemente de la cooperación entre administraciones públicas

Si bien es importante que el PSE sea reconocido como una fuente de conocimientos con su propio valor añadido, parte del impulso para su uso deriva de la percepción de su potencial para fomentar los enfoques de la UE sobre programación conjunta, implementación conjunta, inclusión y Equipo Europa. La programación conjunta es el enfoque preferente en el marco del IVDCI (NDICI por sus siglas en inglés)– Europa Global. La guía actualizada sobre «Trabajar mejor juntos como Equipo Europa a través de la programación e implementación conjuntas» (Comisión Europea 2021) incluye una referencia explícita al PSE en el contexto de los programas regionales y como parte de la implementación conjunta. La guía considera el PSE como un catalizador para la creación de alianzas y el fortalecimiento de las instituciones, así como una oportunidad para fomentar el diálogo sobre políticas. La guía también reconoce claramente el papel que desempeña el PSE en la promoción de la inclusión del propio sistema de cooperación europeo

Trabajar mejor juntos como enfoque de Equipo Europa, en particular las IEE (TEIs por sus siglas en inglés) que forman parte del proceso de programación del IVDCI (NDICI por sus siglas en inglés) – Europa Global y que están diseñadas para maximizar la visibilidad de la acción colectiva de los actores europeos, es otra forma de hacer un uso más estratégico del PSE. Esto se aplica particularmente a las IEE (TEIs por sus siglas en inglés), ya que tienen por objeto reunir a todos los participantes del Equipo Europa, incluida la UE y sus Estados miembros y sus instituciones financieras e implementadas, así como al Banco Europeo de Inversiones y al Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, para la puesta en práctica de iniciativas a gran escala con impacto transformador. Un aspecto importante de las IEE (TEIs por sus siglas en inglés) es que tienen como objetivo hacer uso de la amplia gama de modalidades de implementación (financieras y no financieras) que los miembros del Equipo Europa pueden aportar en el marco de las IEE (TEIs por sus siglas en inglés). Si bien algunas de estas iniciativas pueden enfatizar la cooperación basada en la cofinanciación y el uso de instituciones financieras de desarrollo, será importante ser más creativos y pensar de qué modo pueden fortalecer el impacto del Equipo Europa otras formas de participación, incluido el PSE.

Las iniciativas Equipo Europa deben centrarse en aquellas áreas prioritarias donde los intereses de la UE coinciden con los de sus países socios. Si bien la gobernanza puede no ser el centro de atención de las IEE (TEIs por sus siglas en inglés), es probable que la mayoría de ellas contengan componentes de gobernanza en los que los Estados miembros de la UE pueden hacer un mayor uso del PSE. Al mismo tiempo, las reformas de las políticas públicas o el conocimiento europeo pueden resultar útiles para facilitar las IEE (TEIs por sus siglas en inglés), por ejemplo, para acompañar las políticas públicas para mejorar el entorno empresarial, gestionar la transición a una economía verde o asegurar el respaldo legislativo para un desarrollo digital inclusivo y democrático. El cambio hacia una programación basada en objetivos más amplios en lugar de sectores prioritarios puede respaldar este uso del PSE en el diseño y la implementación de las IEE (TEIs por sus siglas en inglés), que uno de nuestros entrevistados describió como «un paquete global de acciones que ayudan a Europa a marcar la diferencia en ámbitos específicos, no necesariamente en sectores». Esto se debe a que el PSE como forma de cooperación a menudo puede tener un enfoque más amplio que incluya más de un sector.

El PSE, la implementación conjunta y los enfoques inclusivos de cooperación pueden reforzarse mutuamente

El vínculo entre el PSE, la implementación conjunta y la inclusión está relativamente bien articulado. Por un lado, la implementación conjunta puede mejorar la acción del PSE. La promoción de la coherencia y la coordinación entre las instituciones de la UE y los Estados miembros y, por tanto, el impulso de la eficacia del desarrollo es esencial en la implementación conjunta (Schneider e Illan 2020; Consejo

Europeo 2017; Comisión Europea 2020c). Más concretamente, la implementación conjunta parece producir beneficios a través del mayor conocimiento y habilidades que los Estados miembros de la UE pueden movilizar colectivamente, por ejemplo, para el diálogo sobre políticas (Schneider e Illan 2020). La participación de más Estados miembros también puede ampliar las redes de expertos y responsables de la formulación de políticas públicas a las que pueden llegar los proyectos en los países socios, por ejemplo, en programas regionales y mediante la cooperación triangular. El hecho de que diferentes Estados miembros tengan diferentes relaciones y afiliaciones les permite acceder a organizaciones regionales y nacionales, en particular a través de redes más o menos formales de expertos o comunidades de prácticas (O'Riordan 2019; Schneider e Illan 2020). Por ejemplo, en el caso de EUROsociAL+, el programa se benefició enormemente de las redes de los Estados miembros que se habían construido gradualmente a lo largo del tiempo (O'Riordan 2019, véase también el anexo 1).

Por otro lado, el uso del PSE de los Estados miembros de la UE en programas y proyectos implementados conjuntamente también se considera un factor de inclusión. El PSE se considera una buena oportunidad porque puede ofrecer formas más ligeras de participación, en comparación con la asistencia técnica independiente, que requieren menos recursos y son más rápidas de poner en práctica, como en TAIEX. Otra razón es que el PSE se ajusta a la experiencia internacional y al interés político de ciertos Estados miembros, como España, con una larga historia de provisión de PSE, u otros como Rumanía, Croacia y Lituania, que han invertido más en cooperación internacional recientemente. (Schneider e Illan 2020).¹³

Al mismo tiempo, los Estados miembros más pequeños de la UE y sus agencias bilaterales en particular luchan por «poner un pie en los grandes proyectos». Esto puede deberse a la falta de información y capacidades o a la falta de representación en los países socios en los que se lleva a cabo la programación o implementación conjunta de la UE. En algunos casos, los procedimientos administrativos engorrosos constituyen un cuello de botella (Jones et al. 2019). Una mayor participación podría provenir de una mayor flexibilidad, por ejemplo, creando oportunidades para participar en ciertos ámbitos prioritarios o temáticos y/o en proyectos de la UE más grandes donde la experiencia de estos Estados miembros represente un valor añadido. Varias agencias de cooperación para el desarrollo de los Estados miembros tienen un historial de implementación conjunta a través de consorcios. Éstos han sido una forma práctica de trabajar en colaboración. Para algunos Estados miembros, actualmente pueden ser la única opción viable para participar en proyectos de la UE (Jones 2021).

El papel catalizador de las instituciones de la UE en el uso del PSE

Gran parte de la colaboración entre los Estados miembros de la UE en la cooperación internacional tiene lugar en el marco de los programas de la UE. Sin embargo, se puede hacer más en términos de Equipo Europa/Trabajar mejor juntos. El papel de la UE de aunar a los Estados miembros debe considerarse complementario y debe reforzarse mutuamente en cualquier debate futuro sobre cómo utilizar el PSE y su papel en la generación de una acción exterior europea más inclusiva y con impacto transformador.

La UE también tiene un papel que desempeñar para garantizar que todos los Estados miembros tengan un acceso equitativo a las oportunidades de cooperación sobre la base de su valor añadido. Por ejemplo,

¹³ La inclusión también tiene como objetivo fomentar el conocimiento y el entendimiento mutuos, los intercambios entre pares y la cooperación entre todos los Estados miembros de la UE, en particular los más pequeños y los nuevos, o los Estados miembros que aún no tienen una larga historia de cooperación al desarrollo (Comisión Europea 2021).

aquellos Estados miembros que deseen trabajar en regiones o países donde no tienen un historial de cooperación o tienen una presencia limitada sobre el terreno podrían beneficiarse del apoyo de las delegaciones de la UE. Estas últimas podrían actuar como intermediarios entre los Estados miembros de la UE y los países socios como parte de sus diálogos nacionales, o albergar al personal de los Estados miembros anfitriones que pueden construir su propio conocimiento y una red sobre el terreno (Jones 2021). También hay actividades que podrían adaptarse y/o expandirse en todas las instituciones de la UE, en la línea del *Institutional Building Community*, por ejemplo. Este último es un grupo de representantes de los Estados miembros de la UE que trabajan en los países en vías de adhesión y en la vecindad, así como de expertos que han participado en los programas TAIEX y Twinning (Hermanamientos) y personal de las instituciones de la UE; y está diseñado para facilitar el uso de Twinning y TAIEX por parte de los Estados miembros.

La Fase I del estudio constató que la implementación conjunta de las actividades del PSE aún se encuentra en una etapa temprana. Una gran cantidad de colaboración entre los Estados miembros de la UE se lleva a cabo en el marco de programas financiados por la UE, mientras que la colaboración fuera de los programas formales de la UE es poco habitual (véase el anexo 3). Las Direcciones Generales de la Comisión Europea (INTPA, NEAR) pueden facilitar la implementación conjunta mapeando e identificando prácticas de políticas públicas relevantes en los 27 Estados miembros de la UE que podrían ser de interés o que podrían encajar mejor en contextos específicos fuera de Europa. Existen numerosos ejemplos de proyectos y programas financiados por la UE que reúnen a los Estados miembros para su implementación conjunta. Por ejemplo, [EUROSociAL](#) se considera un ejemplo modélico de implementación conjunta (O'Riordan 2019). En el proyecto [Bridging the Gap](#) cinco Estados miembros trabajan juntos para incrementar la inclusión de personas con discapacidad tanto a nivel internacional como nacional; en el proyecto Partnership for Accountability and Transparency in Cambodia, la UE unió fuerzas con Suecia para fortalecer las reformas de Camboya en la gestión de las finanzas públicas (véase anexo 1), entre otros muchos.

9. ¿Un lenguaje común para el PSE europeo?

La Fase I del estudio puso de manifiesto la ausencia de un conjunto común de términos para conceptualizar el PSE en Europa. Una de sus recomendaciones clave es «garantizar una definición común del PSE y sus modalidades como la forma de cooperación técnica que moviliza alianzas institucionales internacionales entre administraciones y expertos homólogos a través de instituciones públicas» (Schneider e Illan 2020: 35). Además de proponer un enfoque común de las modalidades y herramientas utilizadas para llevar a cabo el PSE, la Fase I del estudio añade que cualquier definición futura podría basarse en tres elementos, a saber:

- la experiencia específica de los Estados miembros de la UE;
- alianzas institucionales entre entidades públicas;
- y flexibilidad para elegir entre un funcionario u otro experto para realizar la acción (ídem).

Nuestro estudio ha detectado más elementos para una posible discusión.

Los ámbitos potenciales para el debate futuro podrían incluir el papel de los mecanismos de coordinación...

Si bien la coordinación no es un requisito previo para el PSE y ya existen varias prácticas en Europa, nuestro estudio ha constatado un profundo interés en comprender mejor los mecanismos de

coordinación del PSE y el papel que desempeñan las organizaciones de los Estados miembros (MSOs). La Fase I del estudio puso en evidencia la hipótesis de que la existencia de algún mecanismo de coordinación o un organismo autorizado harían que las actividades de PSE fueran más efectivas. La evidencia muestra que «el uso del conocimiento público depende de la existencia de mecanismos de coordinación institucionalizados efectivos» (Schneider e Illan 2020: 23), ya sea una agencia especializada o un mecanismo de coordinación interinstitucional.

La mayoría de los Estados miembros que participaron en la Fase I del estudio tienen un «organismo coordinador». Dicha Fase I concluyó que las agencias especializadas tienen una ventaja en la facilitación de los procedimientos del PSE, ya que «parece que los Estados miembros de la UE con un organismo de coordinación o encargado del PSE tienen una mejor percepción de la fluidez de los procedimientos» (Schneider e Illan 2020: 18). Dependiendo del mandato, la dotación de personal y la cultura, un Ministerio de Asuntos Exteriores puede preferir centrarse en la diplomacia y las relaciones internacionales y, por lo tanto, desear establecer un organismo encargado o una agencia hermana para la gestión y la implementación. Lituania ya ha ido en esta dirección con el establecimiento de su Agencia Central de Gestión de Proyectos. Eslovenia, Estonia y Letonia harán lo mismo en el futuro, creando agencias con un mandato que incluye el PSE. Expertise France es la agencia francesa de cooperación técnica internacional. La FIIAPP en España se centra exclusivamente en PSE. Aunque queda fuera del alcance de este estudio, un estudio futuro podría analizar y evidenciar si la existencia de agencias encargadas o mecanismos de coordinación en los Estados miembros de la UE también ayuda a los países socios a acceder y hacer uso del PSE de una manera más estructurada.

Más allá de ofrecer un apoyo administrativo y de gestión a nivel operativo, estas organizaciones pueden desempeñar un papel importante para garantizar que el conocimiento técnico de las administraciones públicas contribuya a resultados del desarrollo. Las agencias públicas que trabajan en la interfaz entre la cooperación internacional y las instituciones nacionales pueden facilitar la participación de las administraciones nacionales, iniciándolas en los modos específicos de trabajo y pensamiento de la cooperación internacional. Dependiendo de cómo estén organizadas, las organizaciones de los Estados miembros pueden ayudar a casar las demandas de los países socios con las prioridades exteriores de las administraciones públicas de los Estados miembros de la UE, orientar los cambios en las organizaciones de los países socios, interpretar el contexto local y seguir comprometidas a largo plazo, complementando de manera útil la experiencia técnica de las agencias sectoriales en actividades de PSE.

... el papel de las actividades de PSE institucionales frente a las individuales...

Una cuestión adicional planteada durante el estudio es si el PSE es una actividad institucional o individual y cómo pueden acceder a ella las administraciones de los países socios. Se reconoce que el compromiso institucional es fundamental para aprovechar los beneficios del PSE de una manera más sostenible y, en particular, generar confianza y apoyo para el cambio en las administraciones de los países socios a largo plazo. La acción individual puede ser útil para impulsar procesos de reforma, apoyar procesos de cambio más amplios o para lograr objetivos muy específicos.

Un aspecto relacionado es el plazo de acción: Los intercambios entre pares P2P (peer-to-peer) entre administraciones se entienden generalmente como actividades a medio y largo plazo. Al mismo tiempo, la mayoría de las actividades de los Estados miembros de la UE incluidas en la Fase I del estudio son actividades a corto plazo. Los elementos relacionados para el debate se refieren, por ejemplo, al papel de los actores privados como, por ejemplo, los expertos del sector privado o los consultores integrados

en las administraciones públicas y los funcionarios jubilados en la prestación de servicios de PSE y su valor añadido *frente a* los funcionarios públicos activos o empleados.

... cómo garantizar que el PSE esté orientado a la demanda y cómo evaluar su impacto

Otro punto que requiere mayor atención es cómo garantizar que el PSE siga estando orientado a la demanda. Según los Estados miembros de la UE (Schneider e Illan 2020), el PSE está orientado a la demanda en el sentido de que responde a las solicitudes y se basa en las necesidades y prioridades de los países socios. Sin embargo, en última instancia, se ofrece a través de una o más administraciones públicas europeas que son capaces de satisfacer estas demandas. Si bien los Estados miembros tienen procedimientos para manejar y responder a las demandas de los países socios, se requiere más claridad sobre cómo se puede salvaguardar la orientación a la demanda del PSE, cómo satisface éste las necesidades y prioridades de los países socios y en qué medida participan sus propias instituciones.

Por último, el impacto del PSE en el desarrollo, la sostenibilidad de las intervenciones y los medios para medir el éxito (por ejemplo, en términos de objetivos, impacto o resultados) se plantearon en las entrevistas como aspectos en los que sería beneficioso un mayor intercambio de buenas prácticas y un estudio. Este es un conjunto de cuestiones delicadas porque, como dijo un entrevistado, «el problema es esotérico». La lógica de los intercambios entre pares P2P (peer-to-peer) no se presta fácilmente a las definiciones o medidas de impacto habituales: cómo aprenden las personas (incluido el conocimiento tácito), cómo usan las personas sus conocimientos para fomentar el cambio, cómo evaluar la confianza, etc. Por otra parte, el enfoque a menudo se basa en elementos «blandos» de cambio (como comportamientos, normas culturales y cultura institucional) más que en la redacción y aprobación de la legislación o la reestructuración formal de las instituciones. Estas preguntas trascienden el alcance de este estudio, que solo puede resaltar la importancia de profundizar en el conocimiento al respecto para comenzar a evidenciar los logros de las intervenciones de PSE.

Una visión común del PSE europeo debería respaldar su diversidad

Es probable que encontrar una definición común de PSE y sus modalidades sea un ejercicio de equilibrio complejo. Cualquier intento en este sentido debería reconocer tanto los puntos en común del PSE europeo como la riqueza de las diversas experiencias europeas. Esto último es primordial por dos razones: uno de los atractivos del conocimiento europeo es, de hecho, su variedad de idiomas, culturas políticas e institucionales, sistemas de gestión pública, modelos de organización territorial del Estado, políticas y marcos políticos, así como una amplia gama de soluciones ideadas para resolver problemas sociales comunes y las lecciones que surgen de estas experiencias. En segundo lugar, reconocer las diferentes ofertas de conocimiento de los Estados miembros de la UE es una condición previa para medir el apoyo político para el desarrollo de un concepto común. Los Estados miembros no están especialmente interesados en armonizar los marcos o prácticas nacionales. Después de todo, los marcos del PSE se han desarrollado a partir de diferentes historias de la función pública y la cooperación internacional, y están arraigados en diferentes intereses y puntos de vista sobre la reputación internacional de un país. Las capacidades también difieren enormemente. Además, los Estados miembros son muy conscientes de su propia visibilidad y lo más probable es que se resistan a las iniciativas que les hagan temer que su marca puede quedar ensombrecida: las banderas de los Estados miembros y la identidad europea deberán ir de la mano. Si bien el nuevo Equipo Europa ofrece algunas oportunidades en este sentido, el éxito dependerá de cómo se gestione (Jones y Teevan 2021).

Al mismo tiempo, existen algunos incentivos para intentar llegar a una mejor definición del PSE europeo. Un concepto común es importante, por ejemplo, para hacer que la oferta europea sea más inteligible para los países socios, de modo que puedan elegir un enfoque y una alianza que se adapte mejor a sus necesidades. Un entendimiento compartido también ayudaría a las instituciones de la UE a comunicar mejor esta oferta a las contrapartes en los países socios, por ejemplo, a través de las delegaciones de la UE o como parte de discusiones conjuntas de programación e implementación. Si bien la mayoría de los Estados miembros han desarrollado capacidades y conocimientos sobre PSE, los países que están desarrollando el alcance de su cooperación internacional y necesitan apoyo para presentar su oferta podrían beneficiarse enormemente de ello.

Un entendimiento común también es útil para garantizar la igualdad de condiciones entre los propios Estados miembros, tanto para tener una competencia leal como para ayudarles a encontrar los socios adecuados para consorcios o actividades, por ejemplo. Un beneficio adicional podría ser una información más eficaz sobre las actividades de PSE y, por tanto, una mayor visibilidad del PSE como parte de la cartera de acciones internacionales de las instituciones de la UE y de sus Estados miembros.

El papel catalizador del interés de la UE y los Estados miembros en el aprendizaje mutuo puede ayudar a los debates futuros

Las discusiones podrían comenzar y estar motivadas por el deseo generalizado de los Estados miembros de la UE de compartir sus experiencias y aprender unos de otros. Deberían implicar a las instituciones de la UE, beneficiándose así de su experiencia y de su papel catalizador. Un intercambio de ideas sobre prácticas, enfoques, ventajas y desafíos podría ayudar a construir un lenguaje y comprensión comunes en torno al PSE y permitir a los participantes compartir los aprendizajes más fácilmente. En última instancia, un proceso de este tipo podría conducir a una política más sólida sobre el papel y el espacio del PSE en la cooperación europea y, potencialmente, a directrices acordadas sobre el PSE europeo como sugiere la Fase I del estudio. Sin embargo, las directrices podrían ser más eficaces como directrices voluntarias que evolucionan gradualmente para que las hagan suyas los Estados miembros, en lugar de como un conjunto de reglas complejas que están obligados a seguir.

Para tener verdadero éxito, las discusiones también deben ir más allá de la esfera del desarrollo e involucrar a una amplia gama de actores, especialmente representantes de ministerios, administraciones públicas y organizaciones de los Estados Miembros (MSOs por sus siglas en inglés), así como expertos empleados por las instituciones públicas que se supone que deben proporcionar el conocimiento. Una discusión de esta dimensión también estaría en consonancia con la Agenda 2030, que enmarca los ODS como un esfuerzo colectivo y de múltiples actores, sobre todo debido a su complejidad e interconexión.

10. Conclusiones

Este documento esboza el panorama para el intercambio del PSE entre las administraciones públicas de la UE, sus Estados miembros y sus socios internacionales en todo el mundo como una contribución al incipiente debate sobre cómo aprovechar mejor el PSE en la acción exterior y la cooperación al desarrollo de la UE y sus Estados miembros.

Aunque las ambiciones varían, existe un interés común en utilizar el PSE de manera más estratégica

Las ambiciones de utilizar el PSE en la acción exterior de la UE varían. Algunos Estados miembros aspiran a ampliar significativamente el PSE o lo ven como una piedra angular de la cooperación internacional. Otros adoptan una visión menos ambiciosa y creen que, si bien el PSE es indudablemente útil, no habrá una gran ampliación en los próximos años. Por un lado, estas ambiciones deberán calibrarse, ciertamente a corto plazo, teniendo en cuenta las limitaciones y deseos de los Estados miembros, y la necesidad de perfeccionar el enfoque de las propias instituciones de la UE. Por otro lado, es importante no perder la oportunidad de utilizar el PSE de manera más estratégica en el marco del IVDCI (NDICI por sus siglas en inglés)– Europa Global para perseguir prioridades estratégicas más amplias de la UE y alcanzar los ODS. En resumen, las instituciones de la UE y los Estados miembros comparten el interés por aprovechar el PSE de manera más estratégica como una forma innovadora de cooperación con los países socios.

La UE desempeña un papel clave en el PSE y ahora es el momento de aprovecharlo

Las instituciones de la UE no deben vacilar a la hora de aprovechar el potencial del PSE. Nuestro estudio ha demostrado que la UE desempeña un papel clave en la movilización del PSE y en la motivación de las administraciones de los Estados miembros de la UE. En parte, se trata de los recursos financieros que las instituciones de la UE ponen sobre la mesa, pero también del deseo de los gestores públicos de compartir sus historias de éxito nacionales, muchas de las cuales son el resultado del proyecto europeo. Los programas de la UE también adquieren una dimensión que la mayoría de los Estados miembros a nivel individual, especialmente los más pequeños, tendrían dificultades para lograr, y son una vía para fomentar la colaboración entre los Estados miembros en acciones externas que de otro modo probablemente no se llevarían a cabo.

La programación del IVDCI (NDICI por sus siglas en inglés) y el enfoque Equipo Europa crean oportunidades para un uso más estratégico del PSE

Sin duda, el PSE debería utilizarse de forma más estratégica en el marco del IVDCI (NDICI por sus siglas en inglés)– Europa Global, de acuerdo con el principio «policy first», que debería guiar la acción exterior de la UE. Esto implica combinar el PSE con el diálogo de políticas y el diálogo político, por ejemplo. El PSE también debería considerarse con más regularidad en relación con el apoyo presupuestario y el apoyo a proyectos o el EFSI+. El PSE podría utilizarse, a menor escala, para probar lo que funciona y lo que no, probar nuevas iniciativas o responder a *demandas ad-hoc* de los países socios, todo como parte del esfuerzo por alcanzar objetivos más amplios y como parte de programas más amplios. Debería considerarse y presentarse a los países socios al comienzo del ejercicio de programación. Sería útil mencionar el PSE, incluso brevemente, en los MIP o en los Programas de Acción Anuales y en los Documentos de Acción individuales para 2021-2027. Aunque la justificación para usar instrumentos de PSE parece más sólida en MADC y PRM con capacidades adecuadas del sector público, podría usarse en cualquier contexto relevante en el marco del IVDCI (NDICI por sus siglas en inglés) – Europa Global.

El diseño de las IEE (TEIs por sus siglas en inglés) en las que participan las instituciones de la UE y los Estados miembros, así como el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo presenta oportunidades para acciones más coherentes, incluido un uso más estratégico de la cooperación técnica pública. Si bien es posible que trabajar juntos no sea factible en todas las situaciones, la amplia cooperación de la UE ofrece ventajas incomparables en términos de alcance a

nivel geográfico, rango de especialización, competencias técnicas, idiomas y experiencia, ya sea en forma de consorcios u otros acuerdos de implementación conjunta. La UE juega un papel fundamental en este ámbito a través de sus programas.

Los Estados miembros con una cartera internacional y/o presencia en el país limitadas podrían beneficiarse enormemente de una cooperación más estrecha, en términos de su capacidad para trabajar en nuevas regiones o complementar las acciones de otros Estados miembros de la UE. Algunos Estados miembros que no cuentan con una larga tradición de asistencia para el desarrollo ven el PSE como un elemento central de su cooperación internacional. La UE en su conjunto y las instituciones de la UE deben reconocer y responder a su deseo de mostrar y utilizar sus conocimientos en respuesta a las necesidades de los países socios. El debate actual sobre la simplificación de los procedimientos de PSE o la mejora de la participación en los programas de la UE como parte de la agenda de inclusión del sistema de cooperación europeo es muy apreciado a este respecto.

Avanzar en la agenda del PSE requerirá hacer deberes

Si bien los incentivos de la UE son un motor para el uso del PSE, gran parte del trabajo a nivel político tendrá una dimensión nacional. De hecho, los responsables de la toma de decisiones y los profesionales de los Estados miembros de la UE son partes interesadas cruciales en cualquier ámbito donde se aborde para alcanzar un futuro consenso entorno al PSE. Esto significa que ellos han de ser los principales destinatarios de cualquier iniciativa de sensibilización sobre el valor añadido y la importancia estratégica del PSE y que deberían participar en los debates políticos.

Nuestro análisis de los motivos para la participación en el PSE indica que puede ser más fácil movilizarlo en torno a objetivos estratégicos nacionales u organizativos que en respuesta a un llamamiento general para trabajar en los ODS. No obstante, existe una sólida motivación para el compromiso internacional basada en la lucha contra el cambio climático, el desarrollo humano, la seguridad, el Estado de Derecho, la migración, la digitalización, la cohesión social y otros ámbitos, dada la interdependencia de las naciones, como se ha puesto de manifiesto recientemente con la pandemia de COVID-19.

El uso del PSE se ha visto limitado hasta ahora debido a los condicionamientos políticos y operativos. Este documento se centra en el primero y examina algunos de los motivos del uso del PSE entre los Estados miembros y las instituciones de la UE. Si la ambición es ampliar el uso del PSE en la acción exterior de la UE, será necesario aumentar el apoyo político y la visibilidad del PSE. Si bien no existe una receta única para ello, se proponen algunas ideas:

- mostrar ejemplos concretos de cómo contribuye el PSE a los objetivos de los Estados miembros de la UE (ya sea como resultados directos de proyectos o como resultados más indirectos de la colaboración);
- mostrar la contribución del PSE a los objetivos de desarrollo, en particular los ODS, especialmente en los ámbitos prioritarios de los Estados miembros;
- presentar historias de éxito de otros países europeos o administraciones públicas que han movilizado su conocimiento para crear un 'efecto de demostración';
- sensibilizar sobre el valor añadido del PSE como respaldo a las agendas de la UE (como trabajar mejor juntos como Equipo Europa, inclusión, cooperación con países de renta media o el principio «policy first») y como una forma de poner en práctica el enfoque de asociaciones internacionales;

- aumentar la visibilidad y el valor añadido del PSE para mejorar la colaboración entre los Estados miembros de la UE, y de éstos con las instituciones de la UE, incluso mediante el uso de Twinning y TAIEX en la cooperación al desarrollo.

Algunos de los aspectos mencionados podrían ser objeto de un estudio más detallado. Contar con hallazgos obtenidos a través de una metodología sólida de análisis y ejemplos sobre cómo el PSE contribuye a resultados de desarrollo y los objetivos estratégicos de los Estados miembros de la UE podría ayudar a presentar argumentos a favor del conocimiento del sector público. Un mapeo público y completo del uso del PSE por parte de las instituciones de la UE y una evaluación de su impacto en los países socios podrían ayudar en los procesos de aprendizaje, aumentar la rendición de cuentas y contrarrestar las críticas sobre su eficacia. El mapeo iría más allá de la información existente y sería lo más exhaustivo posible sobre las actividades de la UE y los Estados miembros hasta el momento, incluida la información sobre las actividades relevantes realizadas bajo diferentes direcciones generales sectoriales de la Comisión Europea, y un acceso público y abierto a datos detallados sobre las actividades y sus resultados. Este ejercicio podría basarse en la información recopilada durante la Fase I del Estudio idealmente para abarcar más actividades de los Estados miembros y de todas las instituciones de la UE, incluidas las que se llevan a cabo bajo la responsabilidad de varias DGs sectoriales de la Comisión Europea.

Es necesario abordar las limitaciones operativas

La Fase I del Estudio destacó la diversidad de la experiencia europea en cooperación técnica pública, así como algunas de las limitaciones operativas. En esta segunda fase del estudio se han resumido, pero no se ha entrado a analizar en detalle ni se han sugerido posibles soluciones. Al mismo tiempo, siguen siendo puntos críticos que dificultan un uso más amplio de PSE. Conviene recordar las recomendaciones de «mejorar la coordinación, las sinergias y el aprendizaje mutuo entre los Estados miembros de la UE para mejorar la concienciación sobre el valor añadido de la cooperación técnica pública» y mejorar los incentivos para la participación de expertos públicos en misiones internacionales y promover la compilación de mejores prácticas para abordar desafíos administrativos y jurídicos (Schneider e Illan 2020: 37). Junto con la obtención de un mayor apoyo político, reducir las limitaciones operativas será clave para hacer un uso más decisivo y estratégico del PSE.

Se necesita diálogo y orientación sobre el PSE

Sostenemos que una mejor definición del PSE europeo sería una buena inversión que podría dar sus frutos al aclarar la oferta europea y una acción exterior con mayor impacto. Sin embargo, esto no debería ser a expensas de la variedad de experiencias europeas que los Estados miembros pueden ofrecer. Al mismo tiempo, la idea de armonizar los enfoques resulta políticamente poco atractiva y corre el riesgo de poner en peligro el valor añadido real de Europa, a saber, su diversidad y capacidad de adaptación a las diferentes demandas de los países socios. Si bien puede resultar tentador establecer algunas reglas y parámetros, la discusión debería centrarse en aspectos clave de las políticas e intervenciones de los Estados miembros y en apoyar más trabajo a nivel político. Los ámbitos de reflexión podrían incluir cómo garantizar que el PSE esté orientado a la estrategia y a la demanda, el papel de las alianzas institucionales, los plazos para actuar y cómo definir el éxito de las intervenciones de PSE.

Cualquier orientación compartida sobre el PSE europeo debería consagrarse en algún tipo de documento oficial y contar con el apoyo de los principales actores para tener relevancia. La viabilidad de

llegar a tal documento varía en función de su estatus en la jerarquía de documentos de la UE y de las partes involucradas. Una comunicación de la Comisión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior sobre el PSE, seguida de las Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores, es un objetivo muy ambicioso, tanto política como institucionalmente, a pesar de su conveniencia (dado que podría establecer tanto una definición clara como un nivel de ambición). Es probable que el PSE forme parte de una Comunicación más amplia y de las Conclusiones del Consejo resultantes sobre la ambición de la UE en materia de cooperación internacional o sobre un aspecto particular de ésta, por ejemplo, como parte de la reflexión en curso sobre la inclusión del sistema europeo de cooperación. La iniciativa tendría que ser tomada por la Comisión (para la Comunicación) y luego la Presidencia del Consejo de la UE (para las Conclusiones del Consejo). El beneficio de este enfoque es que sería introducido y respaldado tanto por la Comisión (Comunicación) como por los Estados miembros de la UE (Conclusiones del Consejo).

Un paso adicional o alternativo podría ser un documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea que explore el tema. Este tipo de documento tiene un nivel más bajo de consulta interservicios y aprobación que una Comunicación. Un documento de trabajo de los servicios de la Comisión no puede emitir recomendaciones, que es la principal prerrogativa de una Comunicación.

Otra opción sería una guía técnica, como la colección «Herramientas y Métodos» desarrollada por DG INTPA, DG NEAR y DG ECHO, que contiene una gran cantidad de detalles más prácticos sobre el «cómo». Sin embargo, su estatus en la jerarquía de documentos de la UE es considerablemente más bajo: son de carácter consultivo y no requieren una aprobación o una respuesta de los Estados miembros.¹⁴ En el momento de redactar este documento de análisis, los elementos sobre cooperación técnica pública se incluirán en la Guía sobre Trabajando Mejor Juntos como Equipo Europa actualizadas.

Los Estados miembros podrían optar por presentar sus propias ideas y definiciones en colaboración y diálogo con las instituciones de la UE, como sucedió recientemente con el tema de la mediación para la paz.¹⁵ Sin embargo, este es un enfoque más bien inusual que requeriría un consenso bastante amplio. En relación con la cuestión del PSE, no está claro si las instituciones de la UE acogerían con agrado un enfoque de este tipo por parte de los Estados miembros y el Consejo, ni si se podría alcanzar el consenso político e institucional necesario. La experiencia pasada muestra que un acuerdo sobre los documentos no conduce necesariamente a la implementación real de una política pública. Habría que pensar en el formato más apropiado, su viabilidad y seguimiento.

11. Recomendaciones

En conclusión, el deseo de movilizar el PSE europeo de forma más decisiva está bien arraigado como un ámbito en el que la acción exterior de la UE tiene un valor añadido, representado por las buenas prácticas que las administraciones públicas europeas pueden ofrecer para resolver problemas sociales comunes. No obstante, existe una larga lista de «cosas por hacer» antes de que se pueda explotar todo el potencial de la cooperación técnica pública europea, lo que requiere la participación de muchos

¹⁴ Para obtener una lista completa de las directrices técnicas desarrolladas por las DG DEVCO/INTPA, individualmente o en su conjunto, véase <https://europa.eu/capacity4dev/t-and-m-series/wiki/list-available-publications>

¹⁵ Véase, por ejemplo, Consejo de la Unión Europea. RELEX.1,C, 2020. Concepto sobre la mediación de la UE para la paz, Bruselas, 13951/20, 11 de diciembre de 2020 <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13951-2020-INIT/en/pdf>>

actores y a diferentes niveles. Tal esfuerzo colectivo sería laborioso, pero es necesario. Si bien la programación de los recursos internacionales de la UE para el IVDCI (NDICI por sus siglas en inglés) – Europa Global es un momento clave para tomar medidas audaces que permitan hacer un mejor uso del PSE, es probable que el debate político, el intercambio de aprendizajes y la concreción de la acción lleve mucho más tiempo. Ciertamente, esto no es una excusa para permanecer inactivos o dejar pasar el momento, y esperamos que este informe ofrezca algunas ideas en las que basarse para seguir adelante.

Las siguientes recomendaciones están destinadas a ayudar a hacer avanzar el proceso:

Para las instituciones de la UE:

- plantear la cooperación técnica pública como una fuente de conocimientos especializados que ayuda a alcanzar los ODS, facilita las asociaciones internacionales y puede favorecer el logro de los objetivos de la acción exterior de la UE;
- tener en cuenta las diferentes ambiciones y capacidades de los Estados miembros de la UE al definir un enfoque europeo más estratégico para la cooperación mediante la movilización del PSE, incluidas las iniciativas Equipo Europa;
- Contemplar el uso del PSE en la fase inicial del proceso de programación. Cuando resulte conveniente, hacer referencia a la movilización del PSE en los MIP o en los Programas de Acción Anuales y en los Documentos de Acción individuales;
- seguir probando la movilización del PSE y reforzar su uso, solo o como parte de programas más amplios, por ejemplo, en el marco del nuevo FEDS+, como parte de las iniciativas Equipo Europa y el apoyo presupuestario;
- considerar los vínculos con el PSE y su contribución más amplia a los diálogos de políticas y el diálogo político con los países socios, y a los objetivos de la política estratégica de la UE, en consonancia con el principio «policy first» del IVDCI (NDICI por sus siglas en inglés);
- considerar el PSE como un componente importante de las iniciativas Equipo Europa para añadir valor a la cooperación europea con los países socios y hacer operativo el enfoque de trabajar mejor juntos – en particular, el de implementación conjunta;
- apoyar la participación de todos los Estados miembros en los programas, proyectos e iniciativas de la UE como parte de la agenda de inclusión, incluso a través de las delegaciones de la UE para garantizar que todos los Estados miembros puedan contribuir;
- considerar la posibilidad de realizar un mapeo completo y disponible al público sobre el uso del PSE por las instituciones de la UE en colaboración con los Estados miembros de la UE en el contexto de la cooperación internacional favoreciendo futuros debates sobre el PSE europeo, incluido el acceso abierto a datos detallados.

Para los Estados miembros:

- sensibilizar a los principales responsables de la toma de decisiones y a las administraciones públicas de los Estados miembros de la UE sobre el valor añadido del PSE y su importancia estratégica para los objetivos nacionales u organizativos, e involucrarles en los debates políticos sobre el PSE;
- adoptar las recomendaciones de la Fase I del estudio sobre la mejora de la coordinación, las sinergias y el intercambio de aprendizajes sobre PSE;
- contemplar formas de mejorar los incentivos para la movilización de expertos públicos en las actividades de PSE y recopilar las mejores prácticas para abordar los problemas administrativos y jurídicos, siguiendo las recomendaciones de la Fase I del estudio;
- evaluar la necesidad de establecer mecanismos de coordinación del PSE y/o entidades especializadas en los Estados miembros, incluyendo formas de mejorar la combinación de los conocimientos técnicos de las administraciones públicas nacionales de los Estados miembros con los conocimientos sobre desarrollo de las organizaciones de los Estados miembros, asegurando que dichos conocimientos técnicos se orientan

hacia resultados de desarrollo, es decir, hacia la consecución de la reforma de política pública que se acompaña.

•

Tanto para las instituciones de la UE como para los Estados miembros:

- facilitar el intercambio de aprendizajes y la creación de datos colectivos sobre la cooperación técnica pública;
- mostrar los éxitos de la cooperación técnica pública, ya sea en forma de resultados de proyectos o como resultados más indirectos, y crear un «efecto de demostración» a través de la presentación de los éxitos de otros países miembros de la UE o de otras organizaciones;
- aprovechar el potencial del PSE para fortalecer la colaboración entre los Estados miembros de la UE, y de éstos con las instituciones de la UE;
- considerar la posibilidad de desarrollar y codificar en un documento apropiado una definición compartida del PSE europeo que tenga en cuenta las diferentes experiencias europeas;
- ayudar a seguir investigando sobre en qué consiste el éxito de las actividades de PSE, cómo evaluar los éxitos y aprender sobre los resultados de desarrollo, cómo documentar qué impulsa el PSE en casos concretos y cómo superar los desafíos a nivel operativo;
- comprometerse a evaluar el impacto del PSE en los países socios con el fin de promover tanto el aprendizaje como la rendición de cuentas en el uso del PSE y mejorar su eficacia;
- proporcionar información sobre cómo se puede «insertar» el PSE a la programación (conjunta) de la UE y los Estados miembros y a las iniciativas Equipo Europa.

Anexo 1: Asociaciones a más largo plazo

Las intervenciones *ad-hoc* a corto plazo pueden no ser suficientes para construir alianzas sostenibles entre las instituciones (Effective Institutions Platform and National School of Government International 2018). El compromiso a largo plazo ayuda a generar confianza mutua entre las administraciones, que es un componente importante para el aprendizaje entre pares (Schneider e Illan 2020; Effective Institutions Platform y National School of Government International 2018; National School of Government International 2018). Aunque las intervenciones a corto plazo pueden ser útiles para desarrollar las capacidades de las personas, se reconoce que es probable que el impacto organizacional mejore mediante un compromiso sostenido que permita que la confianza se desarrolle con el tiempo y que las nuevas capacidades se absorban y pongan en práctica por completo (FCG Suecia, 2017). Si bien el mapeo realizado en la Fase I del estudio indica que una gran proporción de las iniciativas europeas de cooperación técnica pública son a corto plazo, centrándose, por ejemplo, en visitas de estudio y talleres, el estudio también identificó actividades y proyectos a más largo plazo llevados a cabo por España, Dinamarca, Suecia, Francia e Irlanda, por ejemplo.

El mapeo de la Fase I del Estudio destacó varios proyectos y programas de cooperación técnica pública a largo plazo de España. Por ejemplo, ACERCA, creado en 2005, es un programa de formación para el desarrollo del sector cultural. Su objetivo es promover las capacidades nacionales de los países socios en áreas relevantes para la cultura. Proporciona formación a actores y gestores culturales tanto en instituciones públicas como privadas, y facilita el encuentro entre expertos y profesionales para establecer mecanismos de cooperación, estrategias regionales y potenciar el networking. Otro ejemplo procedente de España destacado en la Fase I es [INTERCOONECTA](#), Plan de Transferencia, Intercambio y Gestión del Conocimiento para el Desarrollo de la Cooperación Española en América Latina y el Caribe, que se puso en marcha en 2016. Se busca dar respuesta a las necesidades de una América Latina y del Caribe con profundas transformaciones, pasando de modelos tradicionales de formación a priorizar ambientes de aprendizaje, donde la gestión del conocimiento es fundamental para fortalecer las capacidades institucionales de los países socios. INTERCOONECTA trabaja en varios campos, incluida la consolidación de la democracia, la acción climática, el agua y el saneamiento y la innovación. El proyecto lo lleva a cabo la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en colaboración con instituciones públicas españolas.

En el caso de Dinamarca, la Asociación de Energía India-Dinamarca (INDEP) 2020-2025 es un ejemplo de un compromiso de PSE de larga duración, basado en un Memorando de Entendimiento de cinco años firmado en 2020 entre los Ministerios pertinentes de la India y Dinamarca (ET EnergyWorld 2020). El objetivo de la asociación INDEP es ayudar a la India a mitigar el cambio climático y hacer la transición a la energía verde. Se basa en la cooperación del sector energético entre Dinamarca y la India que comenzó en 2018 y se centra en compartir la experiencia y la tecnología energéticas de Dinamarca. Hay cuatro ámbitos en la asociación: planificación energética y modelado de escenarios; energías renovables; flexibilidad del sistema de energía; y mercados de la electricidad. Las actividades de intercambio de conocimientos también forman parte del núcleo del programa (Schneider e Illan 2020; INDEP2019). El INDEP ha obtenido un alto nivel de apoyo político en ambos países, como lo ilustra un [comunicado conjunto](#) emitido en septiembre de 2020 y firmado por los primeros ministros de ambos países.

Suecia ha llevado a cabo programas de formación internacional sobre varios temas desde la década de 1980. A lo largo de los años, ha habido un cambio en la duración de los programas, que ahora abarcan

varios años y permiten que los mismos participantes asistan a múltiples rondas de formación, mejorando así el seguimiento y el aprendizaje organizacional (FCG Suecia 2017). Por ejemplo, el programa internacional de formación sobre protección social, que se incluyó en la Fase I del estudio, cubre el período 2019-2023 (incluidas varias rondas de formación) y se centra en el África subsahariana. El programa incluye formación en varios ámbitos como, por ejemplo, el diseño e implementación de sistemas de protección social e igualdad de género, y la financiación de reformas de la protección social (Schneider e Illan 2020; Asdi 2020). Su objetivo general es mejorar la eficacia de los sistemas de protección social y, por tanto, contribuir a paliar la pobreza.

El tercer ejemplo del mapeo de la Fase I se refiere a Irlanda. Irish Aid ha mantenido una asociación de larga duración con el gobierno de Vietnam en el marco del Programa de Intercambio de Experiencias de Desarrollo irlandés (IDEAS). El programa tiene como objetivo compartir conocimientos y habilidades en los ámbitos de educación, agricultura, sector agroalimentario y desarrollo empresarial y económico. IDEAS crea capacidades para lograr los objetivos de desarrollo a largo plazo de Vietnam. Apoya los vínculos institucionales entre pares, ofrece becas y apoya la cooperación entre universidades e instituciones de investigación en Irlanda y Vietnam (Irish Aid 2017; State of Green 2020).

Este programa, iniciado en 2009, ha creado alianzas en ámbitos como la regulación bancaria y la previsión económica. Las prioridades comunes del programa las establece el Grupo de Coordinación Irlanda-Vietnam, que se reúne dos veces al año (Schneider e Illan 2020). El programa IDEAS ha establecido con éxito vínculos institucionales entre Irlanda y Vietnam, ha fortalecido la capacidad de las instituciones vietnamitas, ha fomentado el diálogo sobre políticas y ha facilitado el acceso de alto nivel de Irlanda al Gobierno de Vietnam. IDEAS también ha facilitado el comercio entre Irlanda y Vietnam. Sin embargo, cabe señalar que el impacto de las becas aún no estaba claro en el momento de la evaluación (Irish Aid 2012 y 2016; Ministerio de Asuntos Exteriores (Irlanda) 2016).

Anexo 2: Apoyo político al PSE en los Estados miembros

Como se señaló en la Fase I del estudio, el apoyo político al conocimiento del sector público es fundamental para su movilización y uso efectivo. El alto nivel de interés político y la participación institucional son cruciales para movilizar el expertise público. Ni siquiera las entidades especializadas en movilización del PSE con gran experiencia o los expertos pueden compensar la falta de compromiso institucional (Schneider e Illan 2020).

Croacia es un ejemplo interesante de apoyo político de alto nivel al PSE. El intercambio de conocimientos entre pares en el ámbito de la adhesión a la UE y la transición posconflicto ocupa un lugar destacado en la agenda política y en la Estrategia Nacional de Cooperación al Desarrollo de Croacia 2017-2020. La estrategia establece explícitamente que «dado que es un interés estratégico de la política exterior de la República de Croacia, seguiremos compartiendo nuestra experiencia de adhesión a la UE [...] con los países candidatos y potenciales candidatos» y «compartiremos conocimientos y lecciones aprendidas al afrontar los desafíos de la guerra y la posguerra con países que viven experiencias similares» (Gobierno de Croacia 2017: 12, 23).

La voluntad política se ha llevado a la práctica. La estrategia compromete a Croacia a desarrollar una «base de expertos», por ejemplo, en los campos de la reconciliación, el desminado, el desarme y la localización de personas desaparecidas, así como la adhesión a la UE. Esto ha llevado a la formación de un grupo de expertos del sector público que están disponibles para apoyar a las administraciones de los países socios. Más de 300 expertos croatas participan en varios proyectos multipaís en el Sur y Este de Europa, ayudando a los países en sus esfuerzos por desarrollar sus instituciones y adecuar su legislación al marco legal de la UE. Además, las provincias croatas participan en la cooperación transfronteriza con las provincias de los países vecinos, por ejemplo, desarrollando las capacidades de las autoridades locales (Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur 2018).

La División de Transferencia de Conocimientos, que anteriormente se llamaba Centro de Excelencia para los Procesos de Transición, es un buen ejemplo del apoyo político al PSE en Croacia. La División, adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y Europeos, transfiere el conocimiento y la experiencia croatas en materia de transición adquiridos durante el proceso de integración y adhesión a la UE (Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur 2018; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2017). Se creó en 2012 como un mecanismo innovador para estructurar la oferta de conocimiento croata y gestionar el grupo de expertos que más demandaban los países vecinos y rápidamente creció tanto su alcance como el número de actividades. Se presentó como una iniciativa de éxito en la Exposición Mundial de Desarrollo Sur-Sur en 2014 y 2016 (Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur 2018).

Croacia también ha creado un grupo de trabajo interministerial sobre cooperación para el desarrollo y acción humanitaria. Se trata de un foro de comunicación regular con las instituciones involucradas, que contribuye no solo a coordinar las actividades del PSE, sino también a vincular acciones más a corto plazo para que formen parte de una alianza más estructurada, impulsando así el impacto potencial de las intervenciones (Oficina de las Naciones Unidas para Cooperación Sur-Sur 2018; Schneider e Illan 2020).

Del mismo modo, el PSE ha recibido un alto nivel de apoyo político en Lituania, donde es un componente clave de la cooperación al desarrollo del país. Existe un amplio reconocimiento político de la importancia de la experiencia de Lituania en la integración de la UE y de los beneficios de compartir esta experiencia. Compartir los conocimientos y la experiencia de Lituania con los países socios es también una de las prioridades de la política exterior lituana. El [plan de acción interinstitucional sobre cooperación para el desarrollo 2019-2021](#) enumera una serie de ámbitos en los que Lituania comparte su experiencia sobre energía, asuntos sociales, juventud y lucha contra la corrupción, entre otros (Gobierno de la República de Lituania 2019).

Lituania participa activamente en el Programa Twinning y en TAIEX, y también utiliza el conocimiento del sector público en proyectos bilaterales. La mayoría de los expertos que trabajan en los proyectos de cooperación al desarrollo de Lituania pertenecen al sector público. Lituania ha establecido un «comité nacional de cooperación para el desarrollo» para incentivar a las instituciones a participar en las actividades del PSE. El comité está integrado por actores del gobierno central, autoridades locales y ONG, quienes así tienen la oportunidad de proponer y participar en proyectos de cooperación al desarrollo. Los entrevistados también se refirieron al trabajo de la Agencia Central de Gestión de Proyectos (CPMA) por haber dado buenos resultados. En 2017, CPMA se convirtió en la agencia líder responsable de la administración de los proyectos de cooperación al desarrollo.

Anexo 3: PSE en el diálogo sobre políticas

La Fase I del estudio señaló los beneficios de utilizar la cooperación técnica pública para nutrir el diálogo sobre políticas (Schneider e Illan 2020). El PSE se puede utilizar estratégicamente para colocar los procesos de reforma en un lugar destacado de la agenda política. También puede contribuir al diálogo sobre políticas a través de diferentes mecanismos de diálogo, como grupos de trabajo, redes y diálogos bilaterales.

Un enfoque especialmente interesante para vincular el diálogo sobre políticas con la cooperación técnica pública es el de *mesas país*, que se utiliza en programas regionales de la UE como EUROsociAL+, [Euroclima +](#) y [EL PAcCTO](#). *Mesas país* consiste en diálogos interinstitucionales que reúnen a las autoridades de los países socios, la UE y los Estados miembros involucrados en el programa de la UE. *Mesas país* son diálogos interinstitucionales de alto nivel entre los máximos responsables políticos del país socio y sus homólogos europeos de la UE y los Estados miembros involucrados en el programa de la UE en cuestión, liderados por la Delegación de la UE y el punto focal nacional del país socio. El punto focal nacional podría ser, por ejemplo, la agencia nacional de desarrollo o un ministerio. Su función es identificar las demandas del país y coordinar otras instituciones. Cada *mesa país* es cuidadosamente elaborada de antemano, con varias reuniones y cuestionarios para analizar las necesidades del país socio, identificando temas transversales y proponiendo prioridades. Esto permite que el diálogo de alto nivel se enfoque en un número limitado de prioridades y se acuerden los principales objetivos que el país quiere alcanzar en colaboración con sus socios internacionales.

Las *Mesas País* se crearon en el marco del programa [EUROsocial](#) para facilitar enfoques intersectoriales multidimensionales y multinivel, y nutrir el diálogo de políticas a través del intercambio de conocimientos, el debate de políticas y la promoción de la formación de respuestas comunes a los desafíos (Caputo et al. 2019; Entrevista 2020). El valor añadido del enfoque *mesas país* reside en el hecho de que ofrecen una metodología estructurada para identificar las prioridades de los países socios. Las *mesas país* han sido fundamentales para que los programas regionales funcionen y consigan resultados a nivel nacional, al permitir que los programas regionales se adapten a las necesidades específicas del país socio en cuestión.

Sobre la base de la exitosa experiencia adquirida con EUROsociAL, la metodología *mesas país* se ha replicado en otros programas regionales financiados por la UE en América Latina, como [Euroclima+](#) y [EL PAcCTO](#). En el marco de Euroclima+, se celebró una «*mesa país*» con [Cuba](#), por ejemplo, para abordar los desafíos nacionales en el marco del Acuerdo de París. El diálogo permitió identificar las acciones que necesitaban el apoyo de los socios europeos y sirvió de base para el apoyo que ofrecerá Euroclima+.

La Comisión Europea está probando un enfoque similar para coordinar el apoyo europeo a las respuestas nacionales a la pandemia de COVID-19 en Argentina, Costa Rica y Ecuador. Ello a través del ejercicio piloto *Mesas COVID/Mesas Equipo Europa* cuyo objetivo es identificar y priorizar las necesidades resultantes de la crisis socioeconómica, así como dar una respuesta sistemática y coordinada a estas necesidades con un enfoque Equipo Europa. Opera en coordinación con otros proyectos en marcha financiados por la UE, así como con proyectos bilaterales de los Estados miembros de la UE. Las *Mesas COVID/Mesas Equipo Europa* están destinadas a habilitar las medidas necesarias para combatir la pandemia y mitigar sus consecuencias socioeconómicas inmediatas. Ante todo, no

pretenden reemplazar otros mecanismos de diálogo de políticas (más bien establecer sinergias con ellos) y no atraerán nuevos fondos.

Anexo 4: Colaboración en PSE entre los Estados miembros de la UE y las instituciones de la UE

La implementación conjunta de la cooperación técnica pública se ha llevado a cabo en gran medida a través de la colaboración entre los Estados miembros de la UE y las instituciones de la UE. La implementación conjunta ofrece varios beneficios, incluida la puesta en común de recursos, así como una mayor visibilidad y credibilidad en los países socios cuando los proyectos se implementan junto con la UE. Programas como EUROsociAL+, Euroclima+, Copolad y Bridging the Gap son buenos ejemplos de la colaboración de los Estados miembros con las instituciones de la UE.

La guía Trabajar mejor juntos como Equipo Europa (Comisión Europea 2020c), la Guía de programación conjunta 2018 (O'Riordan 2019) y la Evaluación de la cooperación al desarrollo de la UE con América Latina (Caputo et al. 2019) identifican una serie de buenas prácticas que han surgido en proyectos y programas implementados conjuntamente:

- **Estructuras de gobernanza y esfuerzos de coordinación:** Los programas son implementados por un consorcio de Estados miembros y entidades socias con ideas afines, comprometidos todos con objetivos comunes y que hacen un esfuerzo por coordinar sus actividades.
- **Orientación a resultados y a la demanda:** contar con objetivos claros, junto con la capacidad y los compromisos adecuados para lograr los resultados, son esenciales. Un alto nivel de confianza y la priorización de las necesidades de los países socios, así como un entendimiento común entre los profesionales, las instituciones asociadas y otras partes interesadas, son esenciales para definir los resultados que se pretenden lograr con el programa. Así lo ha demostrado, por ejemplo, el éxito del programa EUROsociAL.
- **Diálogo multidimensional y multinivel sobre políticas basado en la cooperación técnica pública:** los programas regionales nutren activamente el diálogo sobre políticas a nivel regional (entre países socios), a nivel nacional (entre actores clave en un país socio) y a nivel birregional. Reúnen a instituciones de diferentes países, intercambian mejores prácticas y fortalecen las alianzas entre los actores involucrados.
- **Aprendizaje:** el programa EUROsociAL, por ejemplo, ha puesto de manifiesto un proceso de aprendizaje positivo. Se realizaron varios cambios importantes entre la primera y la segunda fase de EUROsociAL que fueron fundamentales para mejorar la eficiencia, la eficacia y el impacto en la organización del programa. Se realizaron mejoras adicionales entre EUROsociAL II y EUROsociAL+, por ejemplo, en la priorización de género (Caputo et al. 2019).
- **Movilización de múltiples redes:** Según O'Riordan (2019), los Estados miembros de la UE pueden movilizar diversas redes y más amplias que las que podría movilizar la UE por sí sola, mejorando así el diálogo sobre políticas con los países socios.

Varios entrevistados citaron EUROsociAL+ como ejemplo de una iniciativa exitosa en la que la UE y los Estados miembros han unido fuerzas. El programa está siendo desarrollado por un consorcio integrado por FIIAPP, Expertise France, la Organización Internacional Ítalo-Latinoamericana (IILA), la Unión Europea y el Sistema de la Integración Centroamericana, así como la Secretaría de la Integración Social Centroamericana. Un estudio de caso de EUROsociAL desde la perspectiva de implementación conjunta puso de manifiesto que los dos factores que habían sido cruciales para el éxito del programa eran el acceso a las redes de varios Estados miembros y la confianza creada entre los funcionarios europeos y latinoamericanos (O'Riordan 2019). La implementación conjunta ha llevado a mejorar los diálogos sobre

políticas que se han visto estimulados por experiencias y recursos de conocimiento más ricos, y ha reducido el riesgo de fragmentación de la ayuda (O'Riordan 2019). EUROsociAL se basa fundamentalmente en intereses, confianza y valores mutuos. El alto nivel de confianza también se evidencia en la solicitud de apoyo realizada por el Gobierno chileno a través de EUROsociAL a los Estados miembros de la UE para su proceso de redacción de una nueva Constitución.

Otro ejemplo es la [Partnership for Accountability and Transparency in Cambodia](#), en la que la UE unió fuerzas con Suecia para fortalecer las reformas de Camboya en la gestión de las finanzas públicas. Trabajando juntos, tanto la UE como Suecia consiguieron hacer cosas que hubieran sido imposibles si hubieran trabajado solos: la alianza permitió actividades conjuntas como visitas de las autoridades camboyanas a la Oficina de Auditoría sueca y al Servicio de Estudios Parlamentarios de la UE. Suecia pudo ofrecer cooperación entre pares, mientras que la UE tenía más posibilidades de proporcionar medios financieros, visibilidad e influencia en los diálogos sobre políticas, algo que resulta difícil de hacer para un Estado miembro por sí solo (O'Riordan 2019).

Anexo 5: Colaboración entre los Estados miembros de la UE

La colaboración entre los Estados miembros de la UE en forma de implementación conjunta puede mejorar la coordinación, permitir que los recursos se agrupen para una mayor eficacia y crear acceso a redes de expertos de diferentes Estados miembros (Schneider e Illan 2020). La colaboración entre los Estados miembros también puede ser una forma para que los Estados miembros con menos recursos disponibles para la cooperación al desarrollo participen en proyectos de cooperación al desarrollo relativamente amplios. La participación de varios Estados miembros también significa que los países socios obtienen acceso al conocimiento sobre diferentes modelos y enfoques de políticas públicas, aunque esta variedad de enfoques aumenta la necesidad de coordinación.

La mayor parte de la colaboración entre los Estados miembros se da en el contexto de proyectos financiados por la UE, lo que destaca el papel clave que desempeña la UE como catalizador de la colaboración (Schneider e Illan 2020). Al mismo tiempo, la Fase I del Estudio da un ejemplo de la colaboración de Alemania y Croacia en PSE como parte de un proyecto llamado ImpAcT - Implementation of EU Association for Trade. El proyecto comprende ocho programas de pasantías para funcionarios públicos en Ucrania, Moldavia y Georgia. También hubo una serie de actividades conjuntas a pequeña escala y a corto plazo en las que participaron Croacia y Alemania, como visitas de estudio y talleres (Schneider e Illan 2020).

Sin embargo, hay muchos más ejemplos de colaboración en proyectos y programas financiados por la UE. Por ejemplo, Bridging the Gap, [Socioux](#) y [MIEUX](#) se aplican conjuntamente con los Estados miembros.¹⁶ [Bridging the Gap-II](#) es implementado por un consorcio liderado por la FIIAPP y compuesto por la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo, la Agencia Austriaca de Desarrollo, la Agencia Italiana para la Cooperación al Desarrollo, el Foro Europeo de Discapacidad y el Consorcio Internacional para la Discapacidad y el Desarrollo; ILa Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia también participan en la iniciativa. Bridging the Gap tiene como objetivo hacer que la cooperación al desarrollo sea más accesible e inclusiva para las personas con discapacidad, a lo que la UE y los Estados miembros de la UE están obligados a hacer por ser partes de la Convención de NNUU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Comisión Europea 2020c).

¹⁶ Socioux+ es un servicio de asistencia técnica para apoyar políticas sociales y de empleo inclusivas en los países socios. La colaboración se basa en la asistencia entre pares proporcionada principalmente por expertos de las administraciones públicas de los Estados miembros de la UE. Socioux+ está cofinanciado por la UE y los Gobiernos de Francia, España y Bélgica. MIEUX es una iniciativa conjunta financiada por la UE e implementada por el Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias; está diseñada para ayudar a las organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil locales, nacionales y regionales a mejorar la gobernanza de la migración y la movilidad; La asistencia técnica se proporciona entre pares, principalmente expertos de los Estados miembros de la UE.

Bibliografía

- Andrews, M. y Manning, N. 2016. [A Guide to Peer-to-Peer Learning: How to make peer-to-peer support and learning effective in the public sector?](#) p. 5.
- Bouscharain, G. y Moreau, JB. 2012. [Evaluation of the Institutional Twinning Instrument in the Countries covered by the European Neighbourhood Policy Final Report](#). Evaluación realizada por cuenta de la Comisión Europea.
- Calleja, R. y Prizzon, A. 2019. [ODI Report: Moving away from aid Lessons from country studies](#). Overseas Development Institute (ODI), octubre de 2019.
- Caputo, E., Dosch, J., García Femenía, A., Olding, W., Rivera, C., Smail, T., Soux, S. y Uribe, S. 2019. Evaluación de la Cooperación al Desarrollo Regional de la Unión Europea con América Latina (2009-2017).
- Consejo de la Unión Europea. 2012. [Conclusiones del Consejo «Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio»](#). 14 de mayo de 2012.
- Ministerio de Asuntos Exteriores (Irlanda). 2016. [Evaluation of Vietnam Country Strategy Paper 2011-2015 Final Report](#).
- DEVCO. 2020. [Proyectos piloto EDF/DCI Twinning DEVCO en cartera 2020](#) .Actualización de julio de 2020.
- Di Ciommo, M. y Sayós Monràs, M. 2018. [Sailing new waters in international cooperation](#). Documento de consulta 224 de ECDPM.Maastricht: Centro Europeo para la Administración de Políticas de Desarrollo.
- Di Ciommo, M., Thijssen, S. y Sayós Monràs, M. 2018. [The ice is broken, what's next?](#) Documento de consulta 231 de ECDPM.Maastricht: Centro Europeo para la Administración de Políticas de Desarrollo.
- ECORYS. 2011. [Evaluation Twinning versus Technical Assistance Final report](#). Evaluación para DG Ampliación.
- Effective Institutions Platform y National School of Government International. 2018. [The Future of Peer-to-Peer Learning and Partnerships in the New Development Agenda](#).
- ETEnergyWorld. 2020. [India, Denmark sign MoU for cooperation in power sector](#).
- Consejo Europeo. 2017. [El nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo.Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro.Declaración conjunta del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea](#).
- Consejo europeo. 2021. [Conclusiones del Consejo sobre Diplomacia climática y energética: hacer realidad la dimensión exterior del Pacto Verde Europeo](#).
- Comisión Europea 2018a. [Guía de programación conjunta](#) . Colección Herramientas y Métodos. Directrices N.º 8.
- Comisión Europea 2018b. [Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional](#). Art. 22 c.7 del proyecto de Reglamento n.º 2018/0243 (COD). Comisión Europea: 2019a. [Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo:Unión Europea, América Latina y el Caribe: uniendo fuerzas para un futuro común](#). Bruselas, abril de 2019.
- Comisión Europea 2019b. [TAIEX and Twinning 2019 Highlights](#).
- Comisión Europea 2020a. [Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo:Hacia una estrategia integral con África](#). Bruselas, marzo de 2020, p.16.

- Comisión Europea 2020b. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: [Directrices para la aplicación de la Agenda Verde para los Balcanes Occidentales que acompaña a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Un plan económico y de inversiones para los Balcanes Occidentales](#). Bruselas, octubre de 2020.
- Comisión Europea 2020c. [Política de la Asociación Oriental más allá de 2020. Reforzar la resiliencia: una asociación oriental que ofrece resultados para todos](#).
- Comisión Europea 2021. Tools and Methods Series Guidelines No 9. [Working Better Together as Team Europe \(through joint programming and joint implementation\)](#). Guía. Bruselas, enero de 2021.
- Parlamento Europeo. 2021. [Acuerdo Provisional resultante de negociaciones interinstitucionales. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional](#) (COM(2018)0460 – C8-0275/2018 – 2018/0243(COD))
- Expertise France. 2020. Technical Assistance Facility to the African Union.
- FCG Suecia. 2017. [Evaluation of Sida's ITP approach for Capacity Development](#). Informe final.
- FIIAPP 2010. [Iniciativa para la Cohesión Social en América Latina y el Caribe Documento base](#).
- FIIAPP/Cooperación Española. 2020. [Consideraciones y Recomendaciones sobre la Cooperación Regional entre La Unión Europea y América Latina y El Caribe](#).
- Fotheringham, J., Marangoni, AC. y Kobilsky, A. con la colaboración de Jefferies, I., Kitchener, M., Uden, R. y Wrona, K. 2017. [External Evaluation of the Partnership Instrument \(2014 – mid 2017\) Final Report](#). Evaluación realizada por cuenta de la Comisión Europea. Junio de 2017.
- GDSI, 2019. [Evaluation of the Twinning instrument in the period 2010-2017](#). Informe final Volumen I, marzo de 2019. Evaluación realizada por cuenta de la Comisión Europea.
- Gobierno de Croacia. 2017. [National Strategy For Development Cooperation Of The Republic Of Croatia For The Period 2017-2021](#).
- Gobierno de la República de Lituania. 2019. [Resolution on approval of an Inter-institutional Action Plan on Development Cooperation](#). 21 de septiembre de 2016, N.º 937 Versión consolidada de 1 de enero de 2019.
- Herrero, A., Knoll, A., Gregersen, C. y Kokolo, W. 2015. [Aplicación del Programa para el cambio:Un análisis independiente de la programación del 11º FED](#) . Documento de consulta180 del ECDPM. Maastricht: Centro Europeo para la Administración de Políticas de Desarrollo.
- Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR/VP). 2016. [Una visión común, una actuación conjunta: Una Europa más fuerte: estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea](#). Junio de 2016.
- India-Denmark Energy Partnership. 2019. [Energy Sector Cooperation between India and Denmark \(2018-2021\). Annual Report for 2019](#).
- Irish Aid. 2012. [Country Strategy Paper 2011-2015. Summary:Vietnam](#)
- Irish Aid. 2017. [The Global Island: Ireland in Vietnam and the Mekong Sub-region Mission Strategy of the Embassy of Ireland, Vietnam 2017-2020](#).
- Jones, A., Veron, P., Czaplicka, J. y Mackie, J. 2019. EU member states operational development structures and systems. Study on Inclusiveness. Vol 1 - Main report. Maastricht: Centro Europeo para la Administración de Políticas de Desarrollo.
- Jones, A. y Teevan, C. 2021. [Team Europe: Up to the challenge?](#) Nota informativa 128 de ECDPM. Maastricht: ECDPM. 25 de enero de 2021
- Jones, A. 2021. [Fostering Inclusiveness in a Team Europe Approach](#). Documento de consulta 298 de ECDPM. Maastricht: ECDPM. 8 de junio de 2021

- Koeth, W., Casillas, C., Jeney, P. Ribeiro Oertel, R., Lange, S. y Zaka, S. 2020. Survey on the Participation of EU MS Civil Servants in Twinning and TAIEX. Summary. Comisión Europea, julio de 2020
- National School of Government International. 2018. [Turning Aid Delivery on its Head – Fast-Tracking Institutional Development Through Peer-to-Peer Support. Conference Report.](#) Londres, Reino Unido, 7 de febrero de 2018.
- O'Riordan, A. 2019. [Joint Implementation with the EU Practitioners' Network: Lessons Learnt and Good Practices.](#)
- Ørnemark, C. 2020. ['Lessons Harvesting' for monitoring, evaluation and learning from peer-to-peer engagements Discussion paper for Effective Institutions Platform – Drawing on lessons from Advisory Group members.](#) Julio de 2020. Effective Institutions Platform.
- Schneider, E. e Illan, C. 2020. Study on the EU and its Member States mobilising Public-sector expertise for Development. Final Report. Phase I – Mapping Quantitative results and key findings from EU Member States. Proyecto financiado por la Unión Europea
- Sida. 2020. ITP: 322/2 [Social Protection for Sustainable Development.](#)
- State of Green. 2020. Denmark to help India reach 450 GW green energy goal.
- Teevan, C. en colaboración con Sherriff, A. 2019. [Mission possible? The Geopolitical Commission and the partnership with Africa.](#) Nota informativa 113 de ECDPM. Maastricht: ECDPM. Octubre de 2019
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2017. [South-South and Triangular Cooperation: Towards Sustainable Human Development in Europe and the Commonwealth of Independent States. The Power of Knowledge-sharing.](#) Informe regional, junio de 2017.
- Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur. 2018. [Croatia - A Unique Bridge between North and South Development Cooperation.](#)
- Veron, P. y Di Ciommo, M. 2020. [Fit for Purpose: The EU's role in global health in the era of COVID-19.](#) Documento de consulta 282 de ECDPM. Maastricht: ECDPM. 12 de octubre de 2020
- Von der Leyen, U. 2019. [Mission Letter to Jutta Urpilainen: Commissioner-designate for International Partnerships.](#) Comisión Europea. Bruselas, 10 de septiembre de 2019.

Sobre ECDPM

El Centro Europeo para la Gestión de Políticas de Desarrollo (ECDPM) es un "laboratorio de ideas" independiente que trabaja en la cooperación internacional y la política de desarrollo en Europa y África.

Desde 1986, los miembros de nuestro equipo ofrecen investigación y análisis, asesoramiento y apoyo práctico a los responsables políticos y profesionales de Europa y África, para que las políticas públicas funcionen en aras de un desarrollo global sostenible e inclusivo.

Nuestros principales ámbitos de trabajo son:

- Asuntos exteriores europeos
- Instituciones africanas
- Seguridad y resiliencia
- Migración
- Sistemas alimentarios sostenibles
- Finanzas, comercio e inversión
- Integración regional
- Participación del sector privado

Para obtener más información, visite la página web: www.ecdpm.org.

Este documento ha sido encargado por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) en el marco del Estudio de Practitioners' Network sobre la movilización del conocimiento del sector público para las acciones de desarrollo de la UE y sus Estados miembro. Además, cuenta con el apoyo estructural de los socios institucionales de ECDPM: Austria, Bélgica, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos y Suecia.

ISSN1571-7577