

# Diario Oficial

de las Comunidades Europeas

ISSN 0257-7763

C 167

38° año

3 de julio de 1995

Edición  
en lengua española

## Comunicaciones e informaciones

---

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
	I <i>Comunicaciones</i>	
	Tribunal de Cuentas	
95/C 167/01	Informe especial n° 2/95, sobre STABEX en el marco del Primer Protocolo Financiero del Cuarto Convenio de Lomé, acompañado de las respuestas de la Comisión .....	1

ES

## I

*(Comunicaciones)*

## TRIBUNAL DE CUENTAS

## INFORME ESPECIAL Nº 2/95

sobre STABEX en el marco del Primer Protocolo Financiero del Cuarto Convenio de Lomé,  
acompañado de las respuestas de la Comisión

*(95/C 167/01)*

*(Observaciones en virtud del segundo párrafo del apartado 4 del artículo 188 C  
del Tratado CE)*

## ÍNDICE

	<i>Página</i>
1. INTRODUCCIÓN	2
2. DESCRIPCIÓN RESUMIDA DEL SISTEMA STABEX	3
3. GESTIÓN DE LA DOTACIÓN STABEX DE LOMÉ IV	4
Situación financiera del STABEX de Lomé IV	4
Insuficiencia de los recursos	4
Estatuto «todos los destinos»	5
Medidas adoptadas para luchar contra la insuficiencia de los recursos STABEX	6
Distribución de los recursos por país	7
4. CÁLCULO DE LAS TRANSFERENCIAS STABEX	7
Calendario y fiabilidad de las estadísticas	7
Reducciones de los derechos de transferencia	8
Errores observados en el importe de las transferencias STABEX	9
Incidencia de la calidad de los productos sobre su precio	9
5. ABONO DE LAS TRANSFERENCIAS STABEX	9
6. PREPARACIÓN DE LOS MARCOS DE OBLIGACIONES MUTUAS	10
Disposiciones del Convenio relativas a la utilización de los fondos	10
Procedimientos relativos a la elaboración de los marcos de obligaciones mutuas (MOM)	11
Retrasos que afectan a la elaboración de los MOM	12
Identificación de las operaciones que deben financiarse	12
Condiciones	13
Procedimientos aplicados por la Comisión	13
7. UTILIZACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS STABEX	14
Ejecución financiera de los marcos de obligaciones mutuas	14
Análisis de la asignación de los fondos STABEX	14
Programas de importación	14

	<i>Página</i>
Medidas de reducción de la deuda interior	18
Estabilización de los precios	20
Proyectos	21
8. EJECUCIÓN DE LOS COMPROMISOS CONTRAÍDOS POR LOS ESTADOS ACP	21
Principio de las condiciones relacionadas con la liberación de los fondos STABEX	21
Tipos de condiciones	22
Respeto de las condiciones	22
9. PROCEDIMIENTOS FINANCIEROS Y CONTABLES	25
Marco jurídico para la aplicación del sistema STABEX	25
Funcionamiento de las cuentas de doble firma	25
Fondos de contrapartida	25
Seguimiento financiero de STABEX por la Comisión	26
10. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE STABEX EN EL MARCO DE LOMÉ IV	26
11. CONCLUSIÓN	27
Contexto general de la aplicación del sistema STABEX	27
Economía del sistema previsto por el nuevo Convenio	27
Gestión financiera	28
Aplicación de las transferencias STABEX	28
Apreciación global	28
Respuestas de la Comisión	38

## 1. INTRODUCCIÓN

1.1. El STABEX es uno de los principales instrumentos financieros previstos por los Convenios de Lomé en favor de los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP). Tiene como objetivo garantizar la estabilización de sus ingresos de exportación, en principio con destino a la Comunidad, de algunos productos de origen agrícola citados por el Convenio <sup>(1)</sup>. Este sistema desempeña una función única en la cooperación al desarrollo.

1.2. Según el Cuarto Convenio de Lomé (artículo 186-1), la estabilización de los ingresos de exportación de los Estados ACP debe «poner remedio a los nefastos efectos de la inestabilidad de los ingresos de exportación para ayudar a los Estados ACP a superar uno de los principales obstáculos para la estabilidad, la rentabilidad y el crecimiento continuo de sus economías, así como para apoyar sus esfuerzos de desarrollo y permitirles, de este modo, garantizar el progreso económico y social de sus poblaciones contribuyendo a la salvaguardia del poder adquisitivo de las mismas».

1.3. Aunque manteniendo el mismo objetivo que los Convenios anteriores, el Convenio de Lomé IV ha modificado algunos aspectos importantes del sistema STABEX (2.8). El sistema, sin embargo, sigue teniendo un gran

interés, confirmado por una dotación de 1 500 millones de ecus (cobertura de los años de aplicación 1990 a 1994) que representa el 12,5 % del total de los recursos disponibles en el marco del Primer Protocolo Financiero.

1.4. En consecuencia el Tribunal de Cuentas examinó las operaciones STABEX de Lomé IV correspondientes al período comprendido entre 1991 y 1993 <sup>(2)</sup>. Al realizar dicho examen analizó particularmente las consecuencias de las modificaciones introducidas por el nuevo Convenio. Sin embargo, al no haber funcionado el nuevo sistema hasta hace poco tiempo, algunas conclusiones siguen siendo provisionales. Las observaciones del Tribunal se basan en los resultados de los controles sobre el terreno realizados en cinco países beneficiarios del STABEX <sup>(3)</sup> así como en un examen documental profundo del resto de los países.

1.5. En varias ocasiones el Tribunal observa contradicciones entre los objetivos asignados por el Convenio al sistema STABEX. Como se muestra en los apartados 6.1 a 6.8, no se trata, como afirma la Comisión, de una jerarquía de objetivos, sino de objetivos opuestos, unos destinados a paliar los efectos de las bajas de ingresos, mientras que los otros pretenden tratar sus causas. Con frecuencia las contradicciones dan lugar a retrasos de

<sup>(1)</sup> Véase el artículo 16 del Convenio de Lomé I, el artículo 23 del Convenio de Lomé II, el artículo 147 del Convenio de Lomé III y el artículo 186 del Convenio de Lomé IV.

<sup>(2)</sup> Años de aplicación 1990, 1991 y 1992.

<sup>(3)</sup> Burundi, Costa de Marfil, Papúa Nueva Guinea, Islas Salomón y Tanzania.

aplicación o a un entorpecimiento de los procedimientos. Esta situación no puede solucionarse mediante una simple modificación de las prácticas de gestión de los servicios de la Comisión; estas ambigüedades y contradicciones deben desaparecer del Convenio mismo para permitir una política coherente de aplicación de sus diversos instrumentos financieros.

## 2. DESCRIPCIÓN RESUMIDA DEL SISTEMA STABEX

2.1. El presente capítulo presenta una visión resumida del funcionamiento del sistema STABEX. En el anexo 1 se facilita un diagrama de los procedimientos de movilización del instrumento STABEX.

2.2. La dotación global STABEX se distribuye en cinco fracciones anuales <sup>(4)</sup> de 300 millones de ecus cada una, abarcando toda la duración del Primer Protocolo Financiero de Lomé IV.

2.3. Al final de cada año natural, la Comisión determina, para cada Estado ACP, las pérdidas de ingresos de exportación que ha experimentado en cada uno de los 49 productos (principalmente agrícolas) clasificados en un listado en el Convenio <sup>(5)</sup> y en los que los ingresos son superiores a un determinado porcentaje del total de los ingresos de exportación de dicho Estado <sup>(6)</sup>.

2.4. Los ingresos de exportación del año de que se trate (denominado «año de aplicación») se comparan con un nivel de referencia establecido para un período determinado <sup>(7)</sup>.

2.5. Si se comprueba que los ingresos de exportación de un año de aplicación de un producto determinado han registrado un descenso en relación al nivel de referencia, el Estado ACP interesado tiene derecho, con respecto a dicho producto, a una transferencia procedente de la fracción anual STABEX. El importe de la transferencia depende del descenso de los ingresos de exportación (artículo 197).

2.6. Antes de que se efectúe la transferencia, el Estado ACP informará a la Comisión del modo de utilización de los recursos (artículo 209) que deberán, en principio, asignarse al sector afectado por la disminución de los ingresos (artículo 186).

<sup>(4)</sup> Artículo 193 del Convenio de Lomé IV.

<sup>(5)</sup> Artículo 187 del Convenio de Lomé IV. Los productos no agrícolas son los siguientes:

- a) madera en bruto y escuadrada;
- b) madera aserrada;
- c) camarones, langostinos, quisquillas y gambas;
- d) calamares, pulpos y jibias.

<sup>(6)</sup> Este porcentaje es en principio del 5%, pero sólo será del 1% para los Estados ACP menos desarrollados, sin litoral e insulares (véanse los apartados 1 y 2 del artículo 196 del Convenio de Lomé IV).

<sup>(7)</sup> El nivel de referencia en el marco de Lomé IV se basará en la media de los ingresos de exportación durante el período de seis años naturales anteriores a cada año de aplicación, sin tener en cuenta los dos años con los ingresos superiores e inferiores (véase el apartado 2 del artículo 197).

2.7. En los doce meses siguientes a la movilización de los fondos (artículo 212), el Estado ACP presentará a la Comisión un informe sobre su utilización.

2.8. Las principales innovaciones de Lomé IV son las siguientes:

- a) mientras que en los Convenios anteriores se preveía que los países ACP reembolsarían las transferencias STABEX de cumplirse determinadas condiciones, esta posibilidad ha dejado de contemplarse en Lomé IV;
- b) Lomé IV establece un control claramente más estricto de la utilización de las transferencias STABEX por parte del Estado ACP beneficiario:
  - i) en cada transferencia, el Estado ACP y la Comunidad deberán acordar un programa detallado sobre la utilización de los recursos STABEX; éste constará por escrito en un documento denominado «marco de obligaciones mutuas» (MOM), que estará firmado por la Comisión y el ordenador nacional de pagos del Estado ACP (artículo 210);
  - ii) las transferencias STABEX se ingresarán, en primer lugar, en una cuenta bancaria de doble firma en Europa de la cual sólo podrán movilizarse los recursos a medida que se apliquen las acciones indicadas en el marco de obligaciones mutuas (7.1). La movilización sólo se producirá después del acuerdo entre el delegado de la Comisión en el país ACP interesado y el ordenador nacional de pagos. El Convenio prevé también que los fondos de contrapartida generados por las acciones STABEX se coloquen en cuentas conjuntas (artículo 211).

Este control más estricto de la utilización de las transferencias STABEX compensa el hecho de que la Comunidad haya aceptado que las transferencias se efectúen en forma de subvenciones y no de préstamos;

- c) aun cuando el Convenio no es explícito en este punto, la expresión «marco de obligaciones mutuas» implica la existencia de condiciones de las que depende la utilización de las transferencias STABEX y que los Estados ACP se comprometen a cumplir;
- d) el artículo 186-2 del Convenio de Lomé IV prevé que los recursos transferidos deberán asignarse al sector que haya registrado la disminución de ingresos de exportación y «en beneficio de los agentes económicos del sector afectados por dicha disminución». Esta disposición en virtud de la cual STABEX debe utilizarse en beneficio de los agentes económicos contrasta con los dos Convenios anteriores, que preveían la asignación de los fondos al «mantenimiento de los flujos financieros en el sector de que se trate» <sup>(8)</sup>.

<sup>(8)</sup> Artículo 147-2 del Convenio de Lomé III; artículo 23-2 del Convenio de Lomé II.

Dicho cambio, que completa el objetivo de salvaguardia del poder adquisitivo de las poblaciones (1.2), contribuye a garantizar que una mayor proporción de las transferencias llegue a los productores;

- e) en materia de técnicas de cálculo, la innovación principal consiste en que las estadísticas de las exportaciones hacia la Comunidad que han de utilizarse deberán ser en principio las de la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas (artículo 200-2). En los Convenios anteriores, los cálculos se basaban en un cotejo, siempre delicado, de las estadísticas de exportación procedentes de los Estados ACP con las de la Comunidad.

### 3. GESTIÓN DE LA DOTACIÓN STABEX DE LOMÉ IV

#### Situación financiera del STABEX de Lomé IV

3.1. Al 31 de diciembre de 1993, los compromisos primarios<sup>(9)</sup> STABEX de Lomé IV alcanzaban 876,5 millones de ecus. Los compromisos secundarios<sup>(10)</sup> y los pagos figuraban en las cuentas del FED por un importe similar de 789,7 millones de ecus. La situación por año de aplicación se recoge en el cuadro siguiente.

**Cuadro 3.1: Lomé IV — Situación financiera del STABEX al 31 de diciembre de 1993**

*(Mio ECU)*

Año de aplicación	Compromisos primarios (Decisiones de la Comisión)	Pagos	Pagos en % de los compromisos primarios
1990	483,7	437,6	90,4 %
1991	392,8	352,1	89,6 %
1992 (a la espera) <sup>(1)</sup>			
Total	876,5	789,7	90,1 %

<sup>(1)</sup> La decisión se aprobó el 9 de febrero de 1994, 330 millones de ecus que se contabilizaron en 1994.

3.2. La diferencia entre compromisos primarios y pagos se debe, principalmente, a la suspensión de la firma de los convenios de transferencia, por valor de 85,1 millones de ecus, hacia tres países debido a su situación política<sup>(11)</sup>. El Cuarto Convenio de Lomé mantiene el respeto de los derechos humanos como condición general para la concesión de la ayuda al conjunto de las opera-

<sup>(9)</sup> Los compromisos primarios reflejan la decisión de la Comisión sobre el importe de la transferencia que un Estado obtiene por una pérdida de ingresos correspondiente a un producto particular.

<sup>(10)</sup> Los compromisos secundarios corresponden a la firma de un convenio de transferencia entre la Comisión y el Estado ACP.

<sup>(11)</sup> Los países en cuestión eran Sudán: 63,9 millones de ecus; Haití: 17,0 millones de ecus y Malawi: 4,2 millones de ecus.

ciones del FED<sup>(12)</sup> y la Comisión, no solamente ha bloqueado tres transferencias STABEX, sino que también ha suspendido provisionalmente la firma de los MOM con otros dos países (Guinea Ecuatorial y Togo).

3.3. Al 31 de diciembre de 1993 todavía no se había ejecutado ninguna decisión de transferencia para el año de aplicación 1992, a pesar de que en el artículo 207-3 del Convenio imponía como fecha de vencimiento el 31 de julio de 1993. Esta situación se debía a la insuficiencia de los recursos STABEX en relación con las transferencias que deben subvencionarse.

3.4. Los pagos de los años de aplicación 1990 y 1991 deben considerarse con prudencia, en la medida en que no reflejan la aplicación real de las operaciones financiadas por el STABEX, sino solamente las transferencias del FED a las cuentas bancarias en Europa de los Estados ACP [2.8 b) ii)]. Al presentar únicamente los pagos efectuados a partir de las cuentas del FED, los estados financieros de la Comisión reflejan defectuosamente las operaciones STABEX. En el capítulo 7 del presente informe se ofrece un análisis de los pagos finales.

#### Insuficiencia de los recursos

3.5. En cada uno de los años de aplicación 1990, 1991 y 1992, los 300 millones de ecus de la fracción anual STABEX fueron insuficientes para cubrir las pérdidas de ingresos de exportación que debían subvencionarse. Sin embargo, los recursos STABEX del Primer Protocolo Financiero del Convenio de Lomé IV se aumentaron en un 62 % en valor nominal en relación a los de Lomé III, y las disposiciones del Convenio que dan lugar a la reducción de las bases de cálculo de los derechos de transferencia se aplicaron normalmente<sup>(13)</sup>.

3.6. En cuanto a los tres primeros años de Lomé IV, el cuadro 3.2 muestra un total de pérdidas de ingresos de 4 142 millones de ecus, que dieron lugar a bases brutas de transferencias STABEX de 3 289 millones de ecus, frente a 900 millones de ecus de dotaciones STABEX, es decir una insuficiencia de financiación de 2 389 millones de ecus. Aplicando diversas medidas, examinadas en los apartados 3.11 a 3.15, fue posible hacer pasar la dotación a 1 205,5 millones de ecus, pero para estos tres años, la tasa de cobertura sólo alcanzó el 40,7%.

<sup>(12)</sup> El artículo 5 del Cuarto Convenio de Lomé destaca la importancia del respeto de los derechos humanos, mientras que el artículo 130 U apartado 2 del Tratado de Maastricht establece formalmente un vínculo entre la cooperación al desarrollo y el respeto de los derechos humanos.

<sup>(13)</sup> El artículo 197-3 prevé que la diferencia entre el nivel de referencia y los ingresos efectivos debe reducirse automáticamente en un 4,5 % de dicho nivel de referencia (1 % en el caso de los Estados ACP menos desarrollados) para determinar la base de transferencia.

De conformidad con el artículo 203, pueden efectuarse reducciones que tengan en cuenta los cambios importantes en la evolución de la producción comercializada y de las exportaciones (4.4 y siguientes).

El artículo 194-2 prescribe una reducción automática del 10 % de las bases de transferencias en caso de insuficiencia de los recursos STABEX disponibles.

Cuadro 3.2: Análisis de la insuficiencia de los recursos STABEX en los tres primeros años de aplicación de Lomé IV

	Año de aplicación			Total 1990-1992
	1990	1991	1992	
Total de las pérdidas de ingresos en relación al nivel de referencia	1 616	1 424	1 102	4 142
Reducciones efectuadas:				
Franquicia (artículo 197-3)	(118)	(87)	(68)	(273)
Consultas (artículo 203) <sup>(1)</sup>	(119)	(275)	(186)	(580)
Base bruta de transferencias	1 379	1 062	848	3 289
Porcentaje global de 10 % (artículo 194.2) <sup>(2)</sup>	(138)	(106)	(84)	(328)
Importe que debe asignarse a las transferencias tras reducciones	1 241	956	764	2 961
Fracción anual	(300)	(300)	(300)	(900)
Insuficiencia bruta de financiación	941	656	464	2 061
Otros recursos anticipos excepcionales	(184)	(91,5)	(30)	(305,5)
Insuficiencia neta de financiación	757	564,5	434	1 755,5
Tasa de cobertura	39,0 %	40,9 %	43,2 %	40,7 %

<sup>(1)</sup> 4.4 y siguientes.

<sup>(2)</sup> De continuar siendo insuficiente la financiación, el artículo 194 prevé una reducción automática de un 10 % del importe subvencionable, tras haberse efectuado las reducciones previstas en los artículos 197—3 y 203.

3.7. La amplitud de las solicitudes recientes correspondientes al STABEX se inscribe en la línea de las dificultades con las que se encontró el sistema en el marco de Lomé III, para los años de aplicación 1987, 1988 a 1989.

3.8. Estas dificultades reflejan ante todo la caída vertiginosa de los precios de los productos de base, debida

principalmente a una progresión constante de la producción frente a una demanda que aumenta débilmente. En cuanto a los Estados ACP, la caída de los precios del café y del cacao se acentuó por la no renovación de los acuerdos mundiales entre países productores y países consumidores. Así, en 1991, los precios reales del café sólo suponían el 38 % de su nivel de 1980 y los de cacao el 32 %.

Cuadro 3.3: Importancia relativa de las transferencias Stabex para determinados productos

Año de aplicación	Café %	Cacao %	Algodón %	Varios %	Total en %
1990	67,5	15,9	4,3	12,3	100
1991	64,1	17,6	7,1	11,2	100
1992	64,1	12,2	14,3	9,4	100

Fuente: Estadísticas de la Comisión.

3.9. La insuficiencia de los recursos, se agravó, en cierta medida, por la decisión ACP-CEE del Consejo de noviembre de 1991 de no obligar a los 13 Estados ACP no clasificados entre los menos desarrollados a reembolsar, en algunos casos, las transferencias recibidas en el marco de los tres primeros Convenios de Lomé. El importe de las transferencias potencialmente reembolsables hubiera podido alcanzar 900 millones de ecus.

#### Estatuto «todos los destinos»

3.10. Otro elemento agravó la insuficiencia de los recursos. Se trata de la compensación de algunas pérdidas de exportación con destino a países que no forman parte de la Comunidad. Las disposiciones del Convenio de Lomé IV (artículo 189-3) incluyen una nueva cláusula, en virtud de la cual las disminuciones de ingresos de exportación para un producto determinado sólo pueden com-

pensarse automáticamente basándose en las exportaciones hacia todos los destinos (y no solamente hacia la Comunidad) cuando el Estado ACP obtenga de sus exportaciones con destino a países no pertenecientes a la Comunidad al menos el 70 % de sus ingresos procedentes de productos incluidos en el sistema. Sin embargo, 13 países se han beneficiado de excepciones al estatuto «todos los destinos» porque eran titulares de derechos en el marco de los Convenios anteriores. En cinco de ellos (Burundi, Cabo Verde, Comores, Etiopía y Ruanda), la proporción de los ingresos de exportación no comunitarios era inferior al 70 % de los ingresos totales de exportación. Mientras que la excepción relativa a los 13 países sólo debía continuar aplicándose durante un período de tres años en el marco de Lomé IV, aún se prorrogó una vez más, pero solamente en el año 1993. El mantenimiento de esta excepción, que costó 96,1 millones de ecus durante los años de aplicación 1990 a 1992, es discutible debido a la insuficiencia de recursos ordinarios que ha afectado constantemente al sistema desde 1987.

#### Medidas adoptadas para luchar contra la insuficiencia de los recursos STABEX

3.11. Con el fin de aumentar los recursos STABEX disponibles, el artículo 192 del Convenio de Lomé prevé que los intereses producidos por las contribuciones de los Estados miembros al STABEX se consignen en el haber de los recursos del sistema. Aunque dichas contribuciones podrían haberse colocado en una cuenta especial con tipos de interés claramente indicados, se ingresaron en las mismas cuentas que las demás contribuciones del FED, y se calculó una remuneración teórica. Esta falta de transparencia del sistema permitió a la Comisión afirmar que para el año de aplicación 1992, los intereses STABEX movilizables alcanzaban 30 millones de ecus aproximadamente mientras que, según la contabilidad del FED, sólo representaban 1 millón de ecus. Los recursos de los años posteriores disminuyeron así en 29 millones de ecus.

3.12. El Cuarto Convenio de Lomé prevé un conjunto de disposiciones que deberán adoptarse cuando las fracciones anuales STABEX y los intereses producidos sean insuficientes para cubrir los derechos de transferencia. Así, en primer lugar, el artículo 194-1 permite la utilización anticipada, pero sin sobrepasar el 25 %, de la fracción del año siguiente. Si los recursos disponibles son todavía demasiado escasos, el artículo 194-2 prevé una reducción del 10 % de cada base de transferencia. Más adelante, el artículo 194-4 prevé que: «El Consejo de Ministros procederá a una evaluación de la situación, basándose en un informe de la Comisión referente a la evolución probable del sistema, y estudiará las disposiciones que deban adoptarse, en el marco del presente Convenio, para solucionar la situación».

3.13. En el año de aplicación 1990, el Comité de Embajadores ACP-CEE <sup>(14)</sup> decidió aumentar en 100

<sup>(14)</sup> El Consejo de Ministros ACP-CEE ha delegado este ámbito al Comité de Embajadores ACP-CEE en virtud del artículo 345 del Convenio de Lomé IV.

millones de ecus la dotación STABEX del séptimo FED, transfiriendo fundamentalmente recursos asignados al Sysmin (ayuda a las explotaciones mineras de los países ACP) en el marco de los Convenios anteriores <sup>(15)</sup>. Con la utilización anticipada del 25 % de la fracción de 1991 y la utilización de los intereses producidos por los fondos STABEX, se liberó así un total de 483,7 millones de ecus para el año de aplicación 1990. No obstante, las necesidades financieras del sistema sólo se cubrieron en un 39 % (véase el *cuadro 3.2*).

3.14. En el año de aplicación 1991, el Comité de Embajadores ACP-CEE decidió de nuevo aumentar los recursos disponibles. Autorizó la utilización anticipada del 12,5 % de las fracciones de los dos años de aplicación 1993 y 1994, además del 25 % de 1992. Los 391,5 millones de ecus obtenidos de este modo permitieron una tasa de cobertura del 40,9 % (véase el *cuadro 3.2*).

3.15. Como ya se ha señalado en recientes Informes Anuales del Tribunal, las medidas adoptadas por el Comité de Embajadores ACP-CEE no responden a disposiciones precisas del Convenio. En efecto:

- a) una transferencia como la efectuada del SYSMIN al STABEX para el año de aplicación 1990 no está prevista por las disposiciones generales del Convenio <sup>(16)</sup>;
- b) la utilización anticipada de fracciones anuales distintas a la siguiente al año de aplicación correspondiente no está prevista por el Convenio <sup>(17)</sup>. La Comisión de Desarrollo y Cooperación del Parlamento Europeo manifestó su preocupación en cuanto a este procedimiento en su dictamen sobre la aprobación de la gestión relativa a las cuentas del Fondo Europeo de Desarrollo del ejercicio 1992.

3.16. Para el año de aplicación 1992, la Comunidad Europea no aceptó reforzar los fondos STABEX para hacer frente a la nueva insuficiencia de recursos. Los Estados ACP, por su parte, insistieron en la liberación de recursos complementarios. Hasta febrero de 1994 los Estados ACP no admitieron la situación manifestando reservas y reclamando como en años anteriores, el derecho a compensación referente al déficit del sistema (434 millones de ecus). A este respecto, el Consejo de Ministros ACP-CEE afirmó formalmente en mayo de 1992, que en adelante no habría compensación para cubrir los años en los que los recursos hubieran sido insuficientes, sin que por ello se cuestionaran las disposiciones de los artículos 194-4 y 195 del Convenio.

<sup>(15)</sup> 45,6 millones de ecus se han transferido de la dotación Sysmin de Lomé II y 52,3 millones de ecus de la dotación Sysmin de Lomé III.

<sup>(16)</sup> Véase el Informe Anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 1991, apartado 17.17 (DO 92/C 330/01).

<sup>(17)</sup> Véase el Informe Anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 1992, apartado 14.25 (DO 93/C 309/01) y las disposiciones similares del Convenio de Lomé IV aplicables al Sysmin [artículo 219-2 a)].

3.17. De cara a la próxima revisión de Lomé IV, los Estados ACP han propuesto que se aplique un mecanismo especial para que los que no han recibido la totalidad de las transferencias a las que tenían derecho vean sus deudas con la Comunidad Europea reducidas en la cantidad correspondiente.

3.18. Debido a la insuficiencia constante de los recursos STABEX, el Comité de Embajadores ACP-CEE decidió en octubre de 1991 realizar un estudio destinado a encontrar posibles remedios a esta situación. Los primeros resultados del estudio, en noviembre de 1993, no fueron satisfactorios y el proyecto de conclusiones quedó sin continuación.

#### Distribución de los recursos por país

3.19. En los tres primeros años de aplicación de Lomé IV, 40 Estados ACP de un total de 69 (58%) se beneficiaron de las transferencias STABEX. En cuanto a Lomé III, 37 Estados ACP de 66 (56%) habían recibido transferencias STABEX<sup>(18)</sup>. El anexo 2 recapitula las transferencias de Lomé IV, mientras que el cuadro 3.4 indica los principales beneficiarios del STABEX en Lomé III y Lomé IV.

**Cuadro 3.4: Principales beneficiarios de STABEX**

LOMÉ III		LOMÉ IV	
Estado ACP	% en relación al total de las transferencias	Estado ACP	% en relación al total de las transferencias
1. Costa de Marfil	25,4	1. Costa de Marfil	18,0
2. Camerún	13,8	2. Camerún	15,3
3. Papúa Nueva Guinea	7,6	3. Etiopía	12,9
4. Senegal	7,4	4. Uganda	7,9
5. Etiopía	6,8	5. Sudán	7,6
6. Kenia	4,9	6. Kenia	5,2
7. Sudán	4,4	7. Papúa Nueva Guinea	4,9
8. Ruanda	4,3	8. Madagascar	4,0
9. Burundi	3,1	9. Tanzania	3,8
10. Chad	2,8	10. Ruanda	3,4

<sup>(18)</sup> En este contexto, conviene señalar que, en el marco del convenio de Lomé II, el SYSMIN se estableció para ayudar a los Estados ACP exportadores de minerales más que de productos agrícolas. Así, al 31 de diciembre de 1993, ocho de los países que no habían recibido transferencias STABEX en el marco de Lomé III y Lomé IV se habían beneficiado de dotaciones del SYSMIN: Botswana (21,7 millones de ecus); República Dominicana (23,0 millones de ecus); Guinea (35,0 millones de ecus); Guayana (30,6 millones de ecus); Liberia (3,7 millones de ecus); Namibia (40 millones de ecus); Zambia (82,3 millones de ecus); Zaire (73,3 millones de ecus).

3.20. Mientras que durante el período de aplicación de Lomé III Costa de Marfil se benefició de una cuarta parte de las transferencias, en Lomé IV recibió el 18%. En cambio, la proporción de las transferencias STABEX asignada a los tres principales países beneficiarios permanece estable: 46,2% en Lomé IV frente al 46,8% en Lomé III.

3.21. Mientras que en Lomé III, los 43 países ACP considerados como «muy poco desarrollados» recibieron el 40,1% de las transferencias STABEX, en Lomé IV, los 44 países ACP pertenecientes a dicha categoría obtuvieron un 48,2%. Sin embargo, la tercera parte más rica de los Estados ACP continúa recibiendo más de la mitad de los recursos STABEX. Esta situación está claramente relacionada con la naturaleza del STABEX en la que la importancia de las transferencias está en función del volumen de los intercambios agrícolas con la Comunidad Europea.

#### 4. CÁLCULO DE LAS TRANSFERENCIAS STABEX

4.1. La evaluación de los derechos de transferencia es competencia de una división de tamaño reducido (VIII/B/3) de la Comisión<sup>(19)</sup>.

#### Calendario y fiabilidad de las estadísticas

4.2. El Convenio de Lomé IV (artículo 207-3) impone un calendario estricto para la tramitación de los expedientes. Todas las transferencias deberán haberse decidido a más tardar el 31 de julio del año siguiente al año de aplicación (3.3 y 3.16).

4.3. El nuevo procedimiento según el cual las transferencias STABEX se basan fundamentalmente en las estadísticas comunitarias relativas a las importaciones conduce a una mejora sensible del funcionamiento del STABEX. Sin embargo no es posible concluir la tramitación de una solicitud sin disponer de algunas estadísticas que sólo los Estados ACP<sup>(20)</sup> están en condiciones de aportar. Estos datos estadísticos son particularmente importantes para efectuar las reducciones previstas en el artículo 203 (4.4 a 4.6) y cuando los Estados ACP se benefician del estatuto «todos los destinos» (3.10). Las estadísticas de los Estados ACP dan lugar a las siguientes observaciones:

<sup>(19)</sup> En 1993, la división STABEX estaba compuesta por 3 inspectores de grado A, 3 de grado B y 2 de grado C.

<sup>(20)</sup> El artículo 199-2 del Convenio prevé que los Estados ACP notifiquen a la Comisión los datos estadísticos anuales siguientes:

- el valor de sus exportaciones de todas las mercancías con cualquier destino durante el año anterior al año de aplicación;
- el volumen de la producción comercializada del producto o productos de que se trate durante el período de referencia y durante el año de aplicación;
- el volumen y el valor de las exportaciones del producto o productos de que se trate con cualquier destino durante el período de referencia y durante el año de aplicación;
- el volumen y el valor de las exportaciones del producto o productos de que se trate con destino a la CEE durante el período de referencia y durante el año de aplicación.

- a) la fiabilidad de algunas estadísticas puede ponerse en duda, fundamentalmente debido a la capacidad limitada de los servicios estadísticos de los países ACP. Aunque el Convenio (artículo 199-1) prevé una cooperación en materia de estadística para garantizar un funcionamiento eficaz y rápido del sistema STABEX, la cooperación, en la práctica, ha resultado limitada <sup>(21)</sup>;
- b) mientras que el plazo del 31 de marzo fijado por el Convenio (artículo 207-1) para la presentación de las estadísticas por los Estados ACP fue respetado, en general los servicios de la Comisión han detectado con frecuencia anomalías que requerían correcciones, puesto que para esta fecha, los países ACP proporcionan datos provisionales;
- c) aunque las delegaciones de la Comisión están obligadas a certificar la exactitud de los datos estadísticos presentados por los países ACP, apenas pueden hacerlo sin efectuar investigaciones profundas para las que generalmente no se tienen medios.

#### Reducciones de los derechos de transferencia

4.4. En los tres años de aplicación 1990 a 1992, se aplicaron de manera generalizada las disposiciones del artículo 203 del Convenio de Lomé IV para el cálculo de los derechos de transferencia. Este artículo prevé que, si la evolución de las exportaciones del Estado ACP con cualquier destino o hacia la Comunidad, así como la de la producción del producto de que se trate presentan cambios importantes, se han de celebrar consultas entre la Comisión y dicho Estado ACP para determinar el mantenimiento o la reducción de la base de transferencia <sup>(22)</sup>.

4.5. En estos tres años, las bases de transferencia se redujeron en 580 millones de ecus. Estas reducciones dan lugar a los siguientes comentarios:

- a) el manual de beneficiarios de STABEX (Lomé IV) indica que, si un Estado ACP es totalmente responsable del descenso de la producción y/o de las exportaciones, la base de transferencia se reducirá en la misma proporción que dicha disminución. En cambio, si el Estado ACP sólo es parcialmente responsable del descenso, la reducción de la transferencia puede ser menor. Cuando las pérdidas de ingresos se deban a factores que escapen al control de los Estados ACP, como por ejemplo condiciones climáticas desfavora-

bles, o una caída de los tipos de cambio mundiales, no se aplicará ninguna reducción <sup>(23)</sup>. En la práctica, sin embargo, es difícil evaluar con precisión en qué medida las disminuciones de producción pueden imputarse a los Estados ACP o a factores exteriores, en particular en el caso de la caída de los tipos de cambio mundiales. Si este último factor es frecuente, la mala gestión del sector afectado por parte del Estado ACP puede también, en distintos grados, afectar a la situación.

- b) el procedimiento de consulta confiere de hecho a la división STABEX de la Comisión un papel importante en la determinación de la reducción que debe aplicarse al derecho de transferencia. Las delegaciones y los demás servicios de la Comisión sólo han influido escasamente en el procedimiento. Como las consultas deben concluir en plazos breves, las posibilidades de investigación para evaluar los diferentes factores desde el comienzo del descenso de la producción son limitadas;
- c) el resultado de las consultas también corre el riesgo de verse afectado por la capacidad de negociación y el peso respectivo de los países ACP más que por consideraciones técnicas objetivas;
- d) aunque el interventor (DG XX) es competente para ello, no vuelve a examinar los cálculos que dan lugar a las reducciones efectuadas en virtud del artículo 203; como actúa en un momento demasiado avanzado del procedimiento, ya no está en condiciones de intervenir en el proceso de negociación.

4.6. El estudio de las transferencias de 1990 y 1991, una vez aplicado el procedimiento previsto en el artículo 203 muestra que, en general, las transferencias siempre se han reducido proporcionalmente a los descensos de producción. Deben señalarse dos excepciones notables:

- a) en Costa de Marfil, no se aplicó a la base de transferencia una reducción de 41,5 millones de ecus que correspondían a una caída del 22,8% de la producción de café comercializada en 1991, porque una revisión de las estadísticas de dicho país ya había dado lugar a una reducción de 34,8 millones de ecus y porque la Comisión consideraba «que, llevando la consulta de otra forma, no habría podido conseguir una reducción de una amplitud equivalente» <sup>(24)</sup>. El importe de la reducción fue más el resultado de una negociación que el de un cálculo que tuviera en cuenta los elementos puramente técnicos previstos por el Convenio;
- b) en 1991, en Camerún los descensos de la producción de cacao en un 25,8% y de café en un 22% debería haber dado lugar a una disminución de las bases de transferencia de 45,6 millones de ecus. La Comisión,

<sup>(21)</sup> En el caso de Mozambique, los datos estadísticos presentados para el año de aplicación 1991 se consideraron insuficientemente fiables para permitir la evaluación de la transferencia. Se nombró una asistencia técnica para revisar los datos estadísticos de Mozambique, que no permitió adoptar las decisiones de transferencia por un importe de 1,27 millones de ecus hasta febrero de 1993. La Comisión financió otros estudios para la angora en Lesoto, la madera en Costa de Marfil y para la totalidad de los productos de Malawi en 1994.

<sup>(22)</sup> Según la Decisión del Consejo de Ministros ACP-CEE de 21 de junio de 1985, el término «importante» significa que el porcentaje para el criterio en cuestión es al menos 15 puntos inferior al porcentaje medio ponderado del período de referencia.

<sup>(23)</sup> Véase el manual de beneficiarios del STABEX, Cuarto Convenio ACP-CEE de Lomé, capítulo 4, apartado 2.6. El propio Convenio de Lomé no precisa en qué condiciones debe aplicarse una reducción total o parcial o cuándo no debe aplicarse ninguna reducción.

<sup>(24)</sup> Véase la respuesta de la Comisión al apartado 14.28 del Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 1992.

considerando que los descensos de producción se debían a las políticas de ajuste estructural que apoyaba, renunció a las reducciones. Sin embargo, no demostró que la reducción de la producción era un objetivo del ajuste estructural y, además, Camerún recibía ya subvenciones pagadas por la Comisión en concepto de apoyo al ajuste estructural <sup>(25)</sup>.

#### Errores observados en el importe de las transferencias STABEX

4.7. Se han producido errores de cálculo en el importe de las transferencias en varias ocasiones:

- a) Uganda recibió un exceso de 1 298 287 ecus en concepto de la transferencia de 1991 correspondiente al café tras la errónea contabilización de un anticipo abonado en 1981; en su respuesta al apartado 15.76 del Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 1993, la Comisión señalaba que «como lo notificó a las autoridades presupuestarias, había iniciado los procedimientos para recuperar los 1 298 330 ecus pagados indebidamente a Uganda». El importe debería deducirse de las transferencias correspondientes al año de aplicación 1992. Ahora bien, al final del primer trimestre de 1995, la Comisión todavía no había podido presentar al Tribunal la prueba de que efectivamente se hubiera recuperado el importe en cuestión;
- b) la base de transferencia de 1991 correspondiente al café en Burundi se subestimó en 1,55 millones de ecus como consecuencia de un error aritmético;
- c) debido a un error de cálculo, en parte imputable a la información confusa proporcionada por el Estado ACP, en el año de aplicación 1990 no se efectuó ninguna transferencia en favor de Lesoto para la angora y la lana cuando las bases de transferencia para estos productos ascendían a un total de 1,16 millones de ecus como mínimo.

Estos errores ponen en evidencia la necesidad de que el interventor efectúe controles más rigurosos [4.5 d)].

#### Incidencia de la calidad de los productos sobre su precio

4.8. En numerosos países ACP la calidad de los productos ha sufrido las consecuencias de factores como la falta de inversión en la agricultura, la insuficiencia de los servicios de difusión y emulación así como la caída de las producciones de las plantaciones y su sustitución por las de las pequeñas explotaciones <sup>(26)</sup>. Debe observarse que esta disminución de la calidad, de la que el propio país productor es el principal responsable, constituye una causa importante de la caída de los precios. Sin embargo, el Convenio no incluye ninguna disposición destinada a evitar la compensación de las disminuciones de precios ocasionadas por deterioros de la calidad de los productos.

<sup>(25)</sup> Al 31 de diciembre de 1993 se había asignado a Camerún un importe de 18,5 millones de ecus procedentes de los fondos de ajuste estructural del FED.

<sup>(26)</sup> La producción de las pequeñas explotaciones es generalmente de calidad inferior a la de las grandes plantaciones.

#### 5. ABONO DE LAS TRANSFERENCIAS STABEX

5.1. El Convenio de Lomé IV prevé que en el momento de la firma del convenio de transferencia (artículo 211), los fondos se ingresarán, en un principio, en ecus en una cuenta que devengue intereses (2.8). En los Convenios anteriores, el importe total de la transferencia se abonaba al Estado ACP a partir de la firma del convenio de transferencia, con lo que la Comisión tenía poco control sobre la utilización efectiva de los fondos.

5.2. Las nuevas disposiciones han dado lugar a diversas prácticas:

- a) el Convenio de Lomé indica que la Comisión debe ser una de las partes firmantes. Pero, en la práctica, es el jefe de la delegación de la Comisión, en el Estado ACP interesado, el que autoriza los pagos de cada acción en nombre de la Comisión. Aparece así un segundo nivel de gestión de los fondos del FED que, aunque bajo el control de la Comisión, no está reconocido por el Reglamento Financiero ni está sujeto a la aprobación del ordenador de pagos, del contable del FED y del interventor <sup>(27)</sup>;
- b) el Convenio de Lomé no precisa la localización de la cuenta bancaria STABEX denominada en ecus, como ocurre en el caso de las transferencias correspondientes al ajuste estructural (artículo 250-3). La Comisión ha considerado, por analogía, que las cuentas en ecus sólo deben abrirse en Europa porque los fondos están más seguros y los tipos de interés del ecu son mejores <sup>(28)</sup>;
- c) para la gestión corriente tuvo que establecerse un segundo nivel de cuentas de doble firma en cada Estado ACP para permitir los pagos en moneda local;
- d) por último, para garantizar un mínimo de claridad contable, la Comisión insistió en que se abrieran cuentas bancarias distintas (o subcuentas) para cada año de aplicación.

Todo este dispositivo entorpece la gestión de las delegaciones de la Comisión, sin que exista un aumento correlativo de sus recursos.

5.3. El nuevo sistema se ha caracterizado por retrasos a menudo considerables en el pago de las transferencias

<sup>(27)</sup> Este nuevo nivel de gestión de los fondos del FED debería distinguirse de la gestión de los fondos de contrapartida. Los procedimientos STABEX de Lomé IV abarcan la gestión de los fondos antes su utilización, mientras que los fondos de contrapartida resultan de la utilización de los fondos del FED.

<sup>(28)</sup> De los 32 países beneficiarios de las transferencias STABEX de Lomé IV al 31 de diciembre de 1993, 21 habían abierto cuentas en Bélgica, 3 en Francia, 3 en el Reino Unido y 1 en Alemania, en Luxemburgo, en los Países Bajos y en Portugal respectivamente.

como se deduce de las estadísticas del *cuadro 5.1* <sup>(29)</sup>. Al principio, el pago debía efectuarse inmediatamente después de la firma del convenio de transferencia que, por su parte, debería haberse concluido inmediatamente después de la decisión de transferencia <sup>(30)</sup>. En la práctica, en el año de aplicación 1990, el plazo medio de ejecución de los pagos a las cuentas en bancos europeos (tras la decisión de transferencia) fue de cinco meses y medio, mientras que, en 1991, este plazo era aún de cuatro meses y medio.

5.4. Aunque el Convenio de Lomé IV permite pagos anticipados antes del final del año de aplicación basándose en estimaciones de pérdidas probables, no se ha concedido ningún anticipo a diferencia de lo ocurrido en Convenios anteriores. Este hecho se debe sobre todo a las dificultades para fijar el volumen de anticipos en un contexto de insuficiencia de recursos y de reducción de las transferencias.

**Cuadro 5.1: Plazos de pago de las transferencias STABEX <sup>(31)</sup> en las cuentas en ecus de los países ACP**

Plazo	1990		1991	
	Número de países	% de países	Número de países	% de países
menos de tres meses	3	10,3	10	30,3
entre 3 y 6 meses	13	44,9	11	33,3
entre 6 y 12 meses	9	31,0	9	27,3
más de 12 meses	4	13,8	3	9,1
Total	29	100,0	33	100,0

5.5. A pesar de haberse producido una verdadera mejora en los plazos de pago de 1991, los retrasos siguen siendo considerables, teniendo en cuenta que el artículo 206 del Convenio de Lomé IV precisa que «el Estado ACP de que se trate y la Comisión adoptarán todas las disposiciones convenientes para garantizar el pronto pago de anticipos y transferencias...».

5.6. Los retrasos provienen de los plazos de apertura de las cuentas bancarias en ecus. En algunos casos, los Estados ACP, al haber observado que el Convenio en sí mismo no exigía que las cuentas denominadas en ecus se abriesen en Europa, prefirieron abrirlas en sus países. En efecto, la Comisión, en sus primeras instrucciones, estaba dispuesta a aceptar excepciones <sup>(32)</sup>, aunque manifestaba su preferencia por una domiciliación europea de las

cuentas. El principio según el cual las cuentas debían abrirse en Europa fue aceptado a partir del año de aplicación 1991. Sin embargo, la Comisión exigió la apertura de nuevas cuentas/subcuentas para cada año de aplicación lo que ha incrementado aún más los retrasos de pago.

5.7. En la práctica, la responsabilidad de la apertura de las cuentas bancarias se confió a los Estados ACP. El Convenio, como la guía de beneficiarios del STABEX, no indican a quien corresponde la apertura de las cuentas. Una vez precisadas las funciones, los Estados ACP no siempre adoptaron con rapidez las disposiciones necesarias.

5.8. A pesar de los retrasos en el abono de los fondos a las cuentas bancarias europeas, los Estados ACP han recibido intereses importantes, en particular debido a retrasos en la aplicación de las operaciones STABEX. El total de los intereses así producido se ha calculado en unos 50 millones de ecus al 31 de diciembre de 1993. Es probable que los intereses obtenidos hubiesen podido ser más elevados si los Estados ACP hubiesen analizado qué banco les ofrecía las mejores condiciones para el depósito de los fondos STABEX. Un sólo país, Madagascar, optó por esta solución.

5.9. Mientras que, en la mayoría de los casos, los bancos europeos abonaron intereses a los depósitos STABEX, una tercera parte de los Estados ACP aproximadamente transfirieron posteriormente estos fondos a una cuenta bancaria local no remunerada, contrariamente a las disposiciones del Convenio (artículo 211-3). En Burundi, por ejemplo, la falta de intereses debida a la no remuneración de los fondos STABEX se calculó en más de 0,7 millones de ecus para los catorce meses entre julio de 1992 y septiembre de 1993.

## 6. PREPARACIÓN DE LOS MARCOS DE OBLIGACIONES MUTUAS

### Disposiciones del Convenio relativas a la utilización de los fondos

6.1. Hubiese sido posible considerar el STABEX como un simple régimen de compensación de las pérdidas de ingresos de exportación de los Estados ACP. En efecto, el artículo 186-1 del Convenio de Lomé IV indica que se trata «de poner remedio a los nefastos efectos de la inestabilidad» de los ingresos de exportación más que a sus causas. Las transferencias podrían hacerse efectivas a los Estados ACP para aportarles una ayuda en el plano macroeconómico, en particular compensando sus pérdidas de divisas con un apoyo a la balanza de pagos destinado a mantener el nivel de las importaciones o a garantizar el servicio de la deuda exterior. Esta función estabilizadora del STABEX también figura en las disposiciones del Convenio de Lomé IV relativas a la ejecución rápida de las transferencias <sup>(33)</sup>.

<sup>(33)</sup> En particular el artículo 206 sobre el pronto pago de la transferencia de los fondos STABEX hacia los países ACP y el anexo XLVI que subraya también la necesidad «de poner las transferencias a disposición efectiva de los Estados ACP lo antes posible».

<sup>(29)</sup> Tres países, Haití, Malawi y Sudán, en los que las transferencias se bloquearon por razones políticas, no están incluidos en el cuadro.

<sup>(30)</sup> Véase el manual de los beneficiarios del STABEX, Convenio de Lomé IV ACP-CEE, capítulo 2, apartado 11.

<sup>(31)</sup> Los tres países (Haití, Malawi y Sudán) en los que las transferencias fueron bloqueadas por motivos políticos no se incluyen en el cuadro.

<sup>(32)</sup> Véanse las instrucciones de la Comisión dirigidas a las delegaciones de fecha 4 de mayo de 1990, apartado 5, párrafo 4, nota a pie de página nº 1, y de 4 de febrero de 1991, apartado 43.

6.2. Sin embargo, el artículo 186-2 restringe la utilización de las transferencias, ya que prevé que para lograr los objetivos fijados en el artículo 186-1, «los recursos transferidos se asignarán, de acuerdo con un marco de obligaciones mutuas que se acordará en cada caso entre el Estado ACP beneficiario y la Comisión, ya al sector que haya registrado la disminución de ingresos de exportación entendido en el sentido más amplio posible, en beneficio de los agentes económicos del sector afectados por dicha disminución, ya, en todos los casos adecuados, a fines de diversificación, o bien dirigiéndolos hacia otros sectores productivos adecuados, en principio agrícolas, o bien asignándolos a procesos de transformación de productos agrícolas».

6.3. Así, el STABEX debe, según las disposiciones del Convenio, utilizarse en un contexto sectorial. No obstante, el artículo 209-4 indica que en el sector escogido, la transferencia debería utilizarse de conformidad con las reformas de ajuste que estén en curso y contribuir, en caso necesario, a la realización dichas reformas.

6.4. La exigencia del artículo 186 del Convenio de Lomé según la cual las transferencias deben utilizarse en los sectores afectados por las pérdidas de ingresos se basa en los principios siguientes:

- a) al ser las transferencias la consecuencia de disminuciones de ingresos de exportación relacionados con productos específicos, es lógico destinar su utilización al sector afectado por la pérdida más que utilizarlo en el nivel macroeconómico;
- b) en cuanto a los instrumentos financieros previstos por el Convenio de Lomé, el STABEX desempeña una función sectorial que completa la vocación macroeconómica de los fondos de ajuste estructural y las intervenciones tradicionales de los programas indicativos nacionales;
- c) hay que poner remedio a las causas de las pérdidas de ingresos de exportación para reducir las necesidades futuras de transferencias hacia el sector de que se trate.

6.5. Estos principios dan lugar sin embargo a las siguientes observaciones:

- a) en numerosos Estados ACP, la importancia de los productos STABEX para la economía es tal que las pérdidas de ingresos de exportación en el sector afectado tienen una incidencia considerable tanto en el plano macroeconómico como en el sectorial;
- b) habría que saber si los instrumentos financieros específicos deben tener, o tienen efectivamente, una vocación única. Así, por ejemplo, los fondos de los programas indicativos de Lomé IV se han utilizado en gran medida para apoyar los programas de ajuste estructural<sup>(34)</sup>. El elemento determinante de

cada instrumento no lo constituye siempre su vocación, sino las condiciones y los criterios que es necesario reunir para obtener la movilización;

- c) podría considerarse que las transferencias no deberían dirigirse hacia sectores en declive sino más bien hacia los que disponen de un potencial de crecimiento. Además, las doctrinas económicas preconizadas en la actualidad en África hacen hincapié en la necesidad de hacer funcionar el mercado más que depender del apoyo con cargo a fondos públicos.

6.6. Independientemente de las cuestiones citadas anteriormente, hay una contradicción entre, por una parte, el objetivo del pronto pago de los fondos por el STABEX y, por otra parte, la política que consiste en asignar las transferencias al sector agrícola para mejorar los resultados a largo plazo. Se podría sostener que el Programa Indicativo Nacional (PIN), cuya duración de aplicación es de al menos de cinco años, sería un instrumento que se adaptaría mejor a las reformas de las estructuras. En efecto, es difícil prever a varios años el flujo de transferencias STABEX hacia un país, mientras que el importe de los fondos del PIN se ha fijado al principio del período de cinco años. Así la planificación de las inversiones a medio o a largo plazo es más fácil para los fondos del PIN que para los fondos STABEX.

6.7. La aplicación efectiva de los fondos STABEX se ha debatido ampliamente en la Comisión durante los dos primeros años del Convenio, algunos deseaban insistir en la vocación sectorial del STABEX y otros en su utilización en un contexto macroeconómico amplio que participe en el apoyo a los equilibrios exteriores e interiores. El hecho de que las transferencias STABEX generen a menudo fondos de contrapartida ha alimentado también el debate. Varios Estados ACP han formulado también sus opiniones a propósito de la utilización de las transferencias buscando respuesta a las condiciones particulares reinantes.

6.8. En febrero de 1991, la Comisión en un primer momento subrayó la función sectorial del sistema STABEX. Posteriormente, en mayo de 1992, insistió en la relación y la coherencia necesarias entre el STABEX y el ajuste estructural.

#### **Procedimientos relativos a la elaboración de los marcos de obligaciones mutuas (MOM)**

6.9. Las propuestas de utilización de los fondos presentadas por los Estados ACP a la Comisión (2.6) son objeto de un examen conjunto (artículo 209-3) y cuando llega a un acuerdo, el Estado ACP y la Comisión firman un protocolo que define un marco de obligaciones mutuas (artículo 210).

6.10. En el análisis sustancial previsto en el artículo 209 del Convenio de Lomé IV, no se exigen simplemente

<sup>(34)</sup> Al 31 de diciembre de 1994, los compromisos primarios de los fondos del programa indicativo nacional de Lomé IV destinados a apoyar el ajuste estructural ascendían a 222,4 millones de ecus.

informaciones sino «un análisis» que debe tratar no sólo de las dificultades del sector, sino también de las políticas que el Estado ACP ha llevado a cabo. Dicho análisis debería garantizar, por parte de los Estados ACP, el establecimiento de políticas claras antes de cualquier decisión sobre las acciones específicas que deben financiarse.

6.11. El documento relativo al análisis sustancial debía constituir la base para la elaboración del MOM. Como refuerzo del manual de los beneficiarios de STABEX [4.5 a)], la Comisión no dirigió a los Estados ACP orientaciones específicas indicándoles en qué debía consistir dicho análisis sustancial.

6.12. La elaboración de un MOM constituía un procedimiento completamente nuevo y la Comisión preparó varias líneas directrices relativas a la presentación y al contenido del documento. En febrero de 1991, se elaboró una lista de los principales apartados que debían figurar<sup>(35)</sup>. En junio de 1991, se aprobó una serie de cláusulas fijas que debían figurar en cada MOM<sup>(36)</sup>. Por último, en mayo de 1992, se difundió un esquema para elaborar los MOM<sup>(37)</sup>. Estos documentos diferentes deberían enviarse sistemáticamente a los Estados ACP porque a ellos corresponde presentar propuestas.

#### Retrasos que afectan a la elaboración de los MOM

6.13. Como en el caso del abono de las transferencias STABEX a las cuentas bancarias europeas de los Estados ACP, la fase de programación de la utilización de los fondos STABEX ha llevado un tiempo excesivo. Se había previsto disponer de los MOM en el momento de adoptar las decisiones de transferencia, pero en realidad, el plazo medio entre la decisión de transferencia relativa al año de aplicación 1990 y la firma de los MOM fue de 12 meses<sup>(38)</sup>. Los MOM correspondientes a 14 paí-

ses<sup>(39)</sup> no se firmaron en los 12 meses siguientes a la decisión de transferencia.

6.14. En cuanto a los MOM de 1991, la mediana de los plazos necesarios para su firma era todavía más elevada (19 meses). La firma del primer MOM (Costa de Marfil) no tuvo lugar hasta unos 8 meses después de las decisiones de transferencia. A finales de julio de 1993, es decir 12 meses después de las decisiones de transferencia, solamente otros cinco países habían firmado el MOM<sup>(40)</sup>.

#### Identificación de las operaciones que deben financiarse

6.15. La selección efectiva de las medidas que deben financiarse ha sido objeto con frecuencia de largas negociaciones tanto entre la Comisión y los Estados ACP como en las administraciones nacionales. Era necesaria una concertación entre los Estados ACP, la Comisión y los demás proveedores de fondos para garantizar la coherencia de sus intervenciones. Fue inevitable que estas negociaciones y consultas llevaran más tiempo, pero la duración del procedimiento a menudo se alargó por divergencias de puntos de vista en cuanto al carácter admisible u oportuno de las acciones propuestas. Así ocurrió en particular cuando los Estados ACP sugirieron asignar directamente las divisas para el saneamiento de los sistemas de estabilización de los precios de sus productos de base o para financiar numerosos proyectos dispares. De modo general, la Comisión no siguió estas propuestas. En cuanto a los fondos destinados a la estabilización de los precios, la Comisión intentó convencer a los Estados ACP de que aproximaran los precios de los productos de base utilizados en el mercado interior a los del mercado mundial. También les incitó a perseguir una estrategia global para superar las dificultades de los sectores afectados, más que a atenerse al enfoque tradicional por proyecto, cuyos resultados han sido limitados.

6.16. La duración del procedimiento de elaboración de los MOM se ha alargado también debido a la escasa utilidad de los análisis sustanciales proporcionados por los Estados ACP. Los análisis han sido con frecuencia demasiado sucintos (República Centroafricana en 1990 y 1991, Tanzania en 1990 y Etiopía en 1991), se presentaron con retraso (Ghana en 1990 y 1991, Kenia en 1990 y 1991 y Madagascar en 1990) y, en algunos casos, no llegaron a presentarse (Costa de Marfil en 1991; Etiopía en 1990 y Uganda en 1991). Las insuficiencias observadas se deben a una ausencia de propuestas pertinentes por parte de algunos Estados ACP cuya política sectorial no era siempre coherente. Por otra parte, la reorientación de determinadas políticas sectoriales en función de los nuevos programas de ajuste estructural o de su nuevo examen tras los cambios de gobierno agravó todavía más los retrasos. En varios casos, la Comisión se encontró en

<sup>(35)</sup> Principios, líneas directrices y normas de aplicación en el ámbito de la utilización de las transferencias STABEX Lomé IV (4 de febrero de 1991), apartado 46.

<sup>(36)</sup> Circular enviada a las delegaciones con fecha 28 de junio de 1991 y titulada «elaboración de un proyecto de marco de obligaciones mutuas».

<sup>(37)</sup> Marco de obligaciones mutuas de fecha 18 de mayo de 1992, Anexo II. El marco de obligaciones mutuas debía incluir los aspectos principales siguientes:

- a) informaciones básicas relativas a la transferencia;
- b) objetivos y resultados previstos;
- c) coherencia con la política económica del país;
- d) utilizaciones;
- e) compromisos adoptados por el Gobierno;
- f) procedimientos de aplicación, seguimiento y control.

<sup>(38)</sup> Se trata en este caso, de la mediana, calculada a partir del número de marcos de obligaciones mutuas que deben firmarse y teniendo en cuenta el valor central de su fecha de firma. Así, en los MOM de 1990, la mediana correspondía al plazo necesario para la firma del decimoquinto de los 29 MOM que debían aprobarse. En el caso que nos ocupa, la utilización de la mediana más que de la media aritmética para determinar el valor central se debe a que todavía no se conoce el plazo necesario para firmar los MOM que todavía no se han aprobado.

<sup>(39)</sup> Benín, Burkina Faso, Dominica, Etiopía, Guinea Ecuatorial, Ghana, Kiribati, Malí, Sierra Leona, Togo, Islas Tonga, Tuvalu, Vanuatu e Islas Samoa Occidental.

<sup>(40)</sup> Dominica, Kiribati, Mauritania, Uganda y Vanuatu. Los MOM de 1990 y 1991 relativos a Dominica y Vanuatu fueron objeto de un documento único.

una situación en la que al no tener más que una experiencia limitada en el sector afectado por la transferencia, no estaba en condiciones de evaluar la validez de las propuestas del Estado ACP o de contribuir por sí misma para formular una política <sup>(41)</sup>.

6.17. La amplitud de algunas transferencias ha exigido un esfuerzo de planificación considerable. Más que la importancia de la transferencia en valor absoluto, la relación entre la ayuda STABEX y la ayuda total del FED da una idea de la carga de trabajo suplementaria, en particular para las delegaciones de la Comisión. Así, en 19 países, la suma de las transferencias STABEX correspondiente a los años de aplicación 1990 y 1991 ha representado más del 20 % de las dotaciones quinquenales de sus programas indicativos nacionales (PIN) (véase el anexo 4). En tres de estos países, las transferencias fueron en realidad superiores a la dotación de su PIN (Costa de Marfil: 181 %; el Camerún: 124 % y Papúa Nueva Guinea: 105 %).

6.18. Los retrasos en la aplicación de los MOM de 1990 afectaron al plazo necesario para la elaboración de los MOM de 1991, siendo generalmente conveniente una evaluación de las operaciones antes de elaborar un nuevo MOM. Así, el riesgo de una acumulación de transferencias STABEX a la espera de utilización es real ya que la rapidez con la que se generan es mayor que el desembolso de los fondos. Este problema se plantea especialmente con mayor intensidad si se considera que las decisiones de transferencia relativas al año de aplicación 1992 se vieron afectadas por retrasos excepcionales, debidos a las indecisiones de los países ACP.

### Condiciones

6.19. Además de las negociaciones sobre la utilización de los fondos, las condiciones de su liberación han constituido un factor importante de demora en el procedimiento de preparación de los MOM. Con respecto al STABEX, la idea de condicionar la utilización de las transferencias al respeto de los compromisos por parte del Estado ACP era nueva. El Convenio en sí mismo no definía explícitamente este carácter condicional, limitándose a hacer alusión simplemente al artículo 210 en la expresión «marcos de obligaciones mutuas». Los Estados ACP tuvieron que adaptarse por lo tanto a la nueva fórmula, lo que no siempre fue fácil.

6.20. La Comisión deseaba subordinar el pago de los fondos STABEX al respeto de condiciones particulares, frecuentemente orientadas hacia la liberalización de los sectores afectados por las transferencias. Fueron necesarias largas discusiones para acabar con las reservas planteadas por los Estados ACP, bien de orden técnico y relacionadas con propuestas específicas de reforma, bien de orden político debido a la amenaza del proceso de reforma en determinadas situaciones adquiridas. La Comisión está obligada a identificar con precisión los

compromisos suficientemente importantes para que una vez traducidos en la práctica, tengan una incidencia real en el sector afectado, evitando al mismo tiempo insistir en compromisos que no se mantendrían, y que darían lugar al bloqueo de los fondos.

### Procedimientos aplicados por la Comisión

6.21. Si las discusiones entre los Estados ACP y la Comisión fueron muy largas, en el interior de la Comisión, el plazo necesario para la aprobación de las propuestas por los diferentes servicios competentes [delegaciones, servicio «STABEX», unidad «Ajuste estructural», servicios geográficos, ordenador de pagos principal <sup>(42)</sup>] ha retrasado aún más la conclusión de los MOM debido a opiniones divergentes sobre algunas utilidades.

6.22. Otros dos procedimientos específicos han retrasado también el proceso:

- a) La Comisión consideró desde el principio que los MOM podrían firmarse en su nombre por sus propios delegados; pero a partir de septiembre de 1992 se realizó una interpretación más centralizada de las disposiciones del artículo 210 del Convenio para que el ordenador de pagos principal del FED firmase cada MOM, tras el acuerdo de la Comisión;
- b) previamente a su aprobación, todos los MOM deben ser enviados a los Estados miembros para su información y debe transcurrir imperativamente un plazo de un mes antes de su firma. En esta fase, se registró un sólo caso <sup>(43)</sup> en el que un Estado miembro formuló una pregunta. Este procedimiento, que se añade a las consultas previstas entre la delegación y los Estados miembros representados en el Estado ACP durante la elaboración del proyecto de MOM, no parece esencial.

6.23. Por último, es preciso observar que, si el Convenio fija plazos estrictos en materia de determinación de los derechos de transferencia y de decisiones de transferencia para que el sistema STABEX cumpla su función de instrumento de desembolso rápido, no prevé plazos para las fases posteriores de aplicación. A este respecto, en el Anexo XLVI del Convenio se declara que «las Partes Contratantes convienen en crear procedimientos tan sencillos como sea posible para la aplicación del artículo 210 y de los apartados 2 y 3 del artículo 211, en particular con el fin de poner las transferencias a disposición efectiva de los Estados ACP lo antes posible». En esta

<sup>(41)</sup> Este fue el caso, por ejemplo, de los sectores del café en Burundi y en Kenia, el de los cueros y pieles en Burkina Faso y de los anacardos en Mozambique.

<sup>(42)</sup> En los servicios centrales de la Comisión, los servicios geográficos son los que coordinan las operaciones relativas a la elaboración de los marcos de obligaciones mutuas. El servicio STABEX verifica que la utilización prevista de los fondos es conforme con las disposiciones del Convenio, mientras que la unidad «Ajuste estructural» garantiza la conformidad de los marcos de obligaciones mutuas con las políticas de ajuste estructural en el país afectado.

<sup>(43)</sup> Se trataba del marco de obligaciones mutuas de 1990 relativo a Comoras.

perspectiva, hubiera sido conveniente una mayor delegación de poderes en favor de los delegados de la Comisión, unida a un fortalecimiento de sus medios y de los controles *a posteriori*.

## 7. UTILIZACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS STABEX

### Ejecución financiera de los marcos de obligaciones mutuas

7.1. Al 31 de diciembre de 1993, los servicios centrales de la Comisión no disponían de ninguna información general sobre los pagos efectuados a partir de las cuentas en ecus ni sobre los desembolsos de fondos de contrapartida STABEX. De hecho, según la Comisión, los fondos pasan a pertenecer a los Estados ACP en el momento en que se cargan a las cuentas del FED. Aunque este punto de vista esté bien fundado, la Comisión también tiene la responsabilidad de supervisar hasta la última fase la aplicación efectiva de un sistema en cuya gestión participa.

7.2. Para compensar esta falta de información, el Tribunal pidió a cada una de las delegaciones de la Comisión situadas en Estados ACP beneficiarios de transferencias STABEX Lomé IV que le indicaran los desembolsos finales al 31 de octubre de 1993, dos años después de la aprobación de las decisiones de transferencia correspondientes al año de aplicación 1990.

7.3. La información así obtenida permite estimar que, con respecto a las transferencias de 1990, al 31 de octubre de 1993, de los 437,6 millones de ecus abonados en las cuentas bancarias europeas de los Estados ACP (*cuadro 3.1*), se habían desembolsado 291,6 millones de ecus, lo que corresponde a un índice de ejecución del 67%. No obstante, dicho índice debe situarse en su contexto:

- en primer lugar, los desembolsos debían compensar los efectos de la reducción de los ingresos producida en 1990, casi tres años antes;
- en segundo lugar, el 53% de los fondos desembolsados ha correspondido sólo a dos países: Costa de Marfil y Camerún<sup>(44)</sup>, países cuyo índice de desembolso es superior al 90%. Aparte de estos dos países, el índice de desembolso sólo ha sobrepasado el 90% en otros cuatro Estados ACP (Burundi, Ghana, Papúa Nueva Guinea y Tanzania). Era inferior al 50% en 18 países, de los que la mitad no había realizado desembolso alguno (Benin, Burkina Faso, Kiribati, Malí, Santo Tomé, Sierra Leona, Togo, Tuvalu, Samoa Occidental). Sin incluir Costa de Marfil y Camerún, el índice de desembolso medio ha sido inferior al 50% (anexo 5);
- en diez países, los pagos en ecus debían generar fondos de contrapartida en moneda local por un importe total de 186 millones de ecus aproximada-

mente. Al 31 de octubre de 1993, el importe desembolsado (en moneda local) sólo se aproximaba a 53 millones de ecus, lo que representa un índice de utilización del 28% (anexo 6).

7.4. En el caso del año de aplicación 1991, de los 352,1 millones de ecus abonados en las cuentas bancarias europeas de los Estados ACP, al 31 de octubre de 1993 sólo se habían desembolsado 39 millones de ecus, 15 meses después de la aprobación de las decisiones de transferencia y casi dos años después del final del ejercicio que en el que se produjo la pérdida de los ingresos de exportación. De este modo, el porcentaje de ejecución sólo alcanzaba el 11%. De nuevo, estos pagos se han efectuado en gran parte en Costa de Marfil (36,7 millones de ecus), siendo Camerún y Uganda los otros dos únicos países que han desembolsado fondos. Esta situación se debe en gran medida al hecho de que, al 31 de octubre de 1993, la mayor parte de los MOM de 1991 acababan de firmarse o todavía no se habían aprobado (6.14).

### Análisis de la asignación de los fondos STABEX

7.5. El *cuadro 7.1* presenta una clasificación sintética de la utilización de las transferencias STABEX previstas por los MOM firmados al 31 de diciembre de 1993:

**Cuadro 7.1: Utilización de los fondos Stabex prevista por los MOM correspondientes al año de aplicación 1990**

Naturaleza de la utilización	Mio ECU	%
Programas generales de importación (PGI)	59,8	13,7
Programas sectoriales de importación (PSI)	141,3	32,3
Medidas de reducción de la deuda interior	123,4	28,2
Estabilización de los precios de los productos agrícolas	43,8	10,0
Proyectos de desarrollo	34,4	7,8
Otras acciones	28,3	6,5
Acciones aún no definidas	6,6	1,5
Total	437,6	100,0

7.6. Los apartados siguientes ponen de manifiesto los problemas particulares encontrados durante la ejecución y analizan las causas de la lentitud de los desembolsos en determinados países.

### Programas de importación

#### *Programas generales de importación*

7.7. Tres países de África oriental han destinado la mayor parte de sus transferencias STABEX de 1990 a programas generales de importación (PGI):

<sup>(44)</sup> En lo que respecta al año de aplicación 1990, los dos países en cuestión se beneficiaron del 36,2% de la totalidad de los pagos en concepto de transferencias STABEX.

**Cuadro 7.2: Transferencias Stabex destinadas a programas generales de importación**

(Mio ECU)

	Programas generales de importación	Importe total de la transferencia Stabex	%
Burundi	9,0	16,5	54,5
Tanzania	16,0 <sup>(1)</sup>	19,2	83,3
Uganda	28,0	37,0	75,7

<sup>(1)</sup> Inicialmente, el MOM preveía que el PGI estaría dotado con 12 millones de ecus. Durante su aplicación, este importe se aumentó a 16 millones de ecus.

7.8. La elección de un programa de importación puede considerarse oportuna, dado que el descenso de los ingresos supuso una reducción de las cantidades de divisas disponibles para las importaciones. Puesto que ninguno de los países anteriormente citados disponía de moneda convertible, las pérdidas de divisas les afectaron de manera especial. Aunque la aplicación de programas de importación permitía esperar un desembolso rápido de fondos, dado que STABEX se había concebido como un instrumento sectorial, las transferencias podrían haberse dirigido hacia programas sectoriales de importación en lugar de hacia un programa general. No obstante, la Comisión ha favorecido los programas generales de importación por las siguientes razones:

- al asociar los fondos STABEX a la aplicación de programas generales de importación financiados con los fondos de ajuste estructural del FED, el apoyo de la Comunidad al proceso de ajuste estructural quedaba reforzado;
- los programas generales de importación respondían mejor a la política de liberalización de los mecanismos de cambio de los programas de ajuste estructural;
- los sectores afectados por las pérdidas de ingresos no parecían hallarse en condiciones de absorber amplios programas sectoriales de importación;
- cada PGI debía liberar fondos de contrapartida que a su vez se destinarían al sector agrícola.

7.9. En Tanzania, los fondos STABEX se utilizaron para financiar un PGI como complemento a un importe de 30 millones de ecus facilitado en virtud de los fondos de apoyo al ajuste estructural del Cuarto Convenio de Lomé. Esta operación se desarrolló relativamente bien, pese a algunos retrasos observados tras la firma del MOM (el 12 de septiembre de 1992) debidos a la firma de un acuerdo entre el gobierno y la Comisión para desembolsar en primer lugar los fondos de ajuste estructural. No obstante, la dotación total de 16 millones de ecus correspondientes a la transferencia STABEX se desembolsó entre marzo y septiembre de 1993 para adquirir bienes de producción, de acuerdo con las disposiciones del MOM.

7.10. Por el contrario, la utilización de los fondos destinados a apoyar el PGI aplicado en Uganda se suspendió a partir de agosto de 1992, fecha en la que sólo se habían desembolsado 9,3 millones de ecus (33,2% de la dotación). De hecho, en 1992 y 1993 las necesidades de ayuda de este tipo fueron inferiores a la

mitad de las previsiones y el país prefirió recurrir a otras medidas de apoyo que le permitieran la transferencia directa de los fondos de contrapartida al tesoro (apoyo presupuestario). La utilización de los fondos de ajuste estructural también se vio afectada por retrasos considerables <sup>(45)</sup>.

7.11. En Burundi, se añadieron 9 millones de ecus correspondientes a la transferencia STABEX a los 12 millones de ecus de un PGI financiado en virtud del ajuste estructural. Aunque estaba previsto el desembolso de los 21 millones de ecus en 10 meses, en octubre de 1993, 15 meses después de la firma del MOM, los fondos de ajuste estructural todavía no se habían utilizado ni se habían reunido los justificantes de utilización de los fondos STABEX.

7.12. Aunque en julio de 1992 se liberó un primer tramo de la transferencia STABEX (4,5 millones de ecus), las autoridades de Burundi no transmitieron la documentación justificativa de las importaciones de petróleo hasta diciembre de 1992. El segundo tramo no se desbloqueó hasta marzo de 1993 y los documentos justificativos no se comunicaron hasta septiembre de 1993. Estos retrasos resultan aún menos justificados en la medida en que la financiación de las importaciones era ampliamente retroactiva <sup>(46)</sup>. En gran medida se deben a insuficiencias de la administración y a problemas vinculados a la obtención de documentos de importación conformes a la reglamentación del FED, principalmente certificados de origen y facturas pro forma. En estas condiciones, resulta claro que la utilización de los fondos STABEX no ha servido para un PGI, sino únicamente para apoyar la balanza de pagos. Por ello, la disposición que exige la conformidad de las importaciones con la reglamentación del FED se analiza como un simple ejercicio de estilo cuyo único efecto es un gasto administrativo superfluo.

7.13. En un cuarto país, Ghana, el MOM de 1990 autorizaba, pese a la ausencia de PGI, que el importe de la transferencia STABEX (6,9 millones de ecus) se pusiera directamente a la disposición del Banco de Ghana para aumentar sus reservas de cambio. El MOM simplemente subordinó la utilización de los fondos de contrapartida liberados de este modo al respeto de determinadas condiciones, basándose en el hecho de que la moneda de Ghana era libremente convertible <sup>(47)</sup>. Indudablemente, este planteamiento presenta la ventaja evidente de acelerar el desembolso de los fondos STABEX, pero plantea la cuestión del nivel de convertibilidad exigido en un país antes de aplicar una política de este tipo <sup>(48)</sup>.

<sup>(45)</sup> Al final de 1993, se habían desembolsado 14,25 millones de ecus con los recursos del programa indicativo nacional, mientras que los 17 millones de ecus concedidos con los recursos del ajuste estructural quedaban sin utilizar.

<sup>(46)</sup> El primer tramo comprendía las importaciones del primer semestre de 1992, mientras que el segundo financió las del período comprendido entre marzo de 1992 y julio de 1993.

<sup>(47)</sup> Esto significa que la compra de divisas extranjeras a través de la moneda local estaba libremente autorizada en el territorio ghanés.

<sup>(48)</sup> Los países de la zona del franco disponen de monedas completamente convertibles. Varios otros países africanos han implantado o se esfuerzan en implantar la convertibilidad interna de su moneda.

Además, habría que determinar por qué Ghana recurre todavía a los PGI para permitir el desembolso de fondos de ajuste estructural, dado que no es obligatorio cuando se trata de recursos STABEX.

7.14. Por otra parte, la creciente liberalización del mercado de divisas en numerosos países africanos podría invalidar el planteamiento basado en los PGI/PSI debido a las estrictas exigencias que contienen en lo que se refiere a documentos justificativos <sup>(49)</sup>.

#### *Programas sectoriales de importación*

7.15. Varios países han destinado la totalidad o una gran parte de sus transferencias STABEX a programas sectoriales de importación, principalmente Etiopía, Ruanda, Kenia, Mauritania y Madagascar.

7.16. Etiopía elaboró PSI tanto para los sectores que dieron lugar a las transferencias STABEX (café y cuero) como para los demás sectores recogidos en el cuadro 7.3:

**Cuadro 7.3: Programas sectoriales de importación aplicados por Etiopía en virtud de STABEX Lomé IV**

Sector	Mio ECU	%
Café	3,80	5,9
Cuero	14,53	22,5
Diversificación de la producción agrícola	20,50	31,7
Transportes	21,92	33,9
Reserva para imprevistos	2,89	4,5
Otras utilizaciones	0,95	1,5
Total	64,59	100,0

7.17. El MOM se inscribió en el contexto del programa de ayuda de urgencia y de reconstrucción (ERRP) <sup>(50)</sup>, financiado por varios proveedores de fondos y puesto en marcha en julio de 1992 para ayudar al país, que acababa de salir de la guerra civil. Aproximadamente el 60 % de los fondos debían asignarse a operaciones que permitieran un desembolso rápido y que se incluyeran en el ERRP. No obstante, pese a las posibilidades de simplificación abiertas por el artículo 248 del Cuarto Convenio de Lomé, se aplicaron procedimientos de petición pública de ofertas del FED a casi la mitad de los importes destinados a compras de suministros. Debido a la falta de conocimiento de estos procedimientos por parte de los beneficiarios, al considerable trabajo que ello suponía y a numerosos retrasos, al 31 de octubre de 1993, ocho meses después de la firma del MOM, no se había producido ninguna entrega.

<sup>(49)</sup> En la revisión del Cuarto Convenio de Lomé, se propuso que la ayuda relativa al ajuste estructural concedida a los países de moneda convertible ya no se canalice a través de programas de importación.

<sup>(50)</sup> Emergency Recovery and Reconstruction Programme.

7.18. La asignación de créditos importantes al sector de los transportes estaba destinada en parte a vencer las dificultades de comercialización de los productos y artículos agrícolas. Este objetivo debía alcanzarse a corto plazo gracias al suministro de piezas de repuesto para vehículos.

7.19. Aunque sólo se haya asignado directamente a los sectores del café y el cuero el 28,4 % de los fondos STABEX, las solicitudes procedentes de dichos sectores fueron mucho menores, dado que sólo afectaron al 20,6 % de los fondos asignados a dichos sectores. Por el contrario, con respecto a las operaciones de diversificación de la producción agrícola en los sectores distintos del café y el cuero, las solicitudes recibidas abarcaron el 87,6 % de los fondos. En estas circunstancias, habría sido más indicado un programa sectorial de importación que englobara a todo el sector agrícola, sin asignaciones específicas a los sectores del café y el cuero.

7.20. El MOM de 1991 (firmado el 26 de agosto de 1993) trató de reducir los plazos de los procedimientos de petición pública de ofertas sometiendo las operaciones que respondían a las necesidades urgentes de rehabilitación a procedimientos similares a los previstos en los casos de ayuda de urgencia en el artículo 300 del Cuarto Convenio de Lomé. Al final de 1993, la aplicación del programa apenas había comenzado y los efectos del cambio de procedimiento no resultaban determinantes.

7.21. En Ruanda, siguiendo el ejemplo de los tres países de África oriental mencionados en los apartados 7.9 a 7.11, la administración nacional quiso destinar los fondos STABEX a la financiación de un PGI, mientras que la Comisión insistió en la aplicación de un PSI. El objetivo del programa era facilitar rápidamente los elementos de producción necesarios para los sectores cuyos ingresos habían descendido en 1990, principalmente el sector del café. Los elementos de producción debían estar disponibles en octubre de 1992, al comienzo de la nueva temporada, pero al 31 de octubre de 1993, sólo se había desembolsado el 35 % (4,9 millones de ecus) de los 14 millones de ecus asignados al apartado PSI del MOM. Los retrasos se debieron a las tensiones que ya sufría el país, a la debilidad de su administración y a los largos procedimientos de petición pública de ofertas del FED.

7.22. En Kenia, inicialmente se eligió un programa sectorial de importación que abarcaba todo el sector agrícola. Al observar que la capacidad de absorción del sector del café (que dio lugar a las transferencias) ya estaba saturado, las autoridades habían permitido que el mercado determinara cuáles debían ser las importaciones del sector agrícola. En enero de 1993, para hacer frente a lo que las autoridades consideraron una situación de crisis, y en el contexto de una revisión completa del MOM (8.24), se volvió a asignar un importe de 20 millones de ecus a un programa de urgencia de importación de fertilizantes. Éste tenía el objetivo de responder a las necesidades de la nueva campaña de cereales durante el primer trimestre de 1993. En este caso se plantearon varios problemas:

- a) las autoridades kenianas sobreestimaron las cantidades de fertilizantes necesarias, ya que no tuvieron en cuenta las importaciones del sector privado <sup>(51)</sup>;
- b) pese a los esfuerzos de la Comisión para acelerar el desarrollo de los procedimientos de petición pública de ofertas, las primeras entregas no se produjeron hasta mayo de 1993, debido a dificultades planteadas durante la fase de evaluación de las ofertas;
- c) debido a la devaluación del chelín keniano y a la entrega retrasada de los fertilizantes, las entregas excedentarias tuvieron que venderse a un precio inferior al precio de importación.

7.23. En Mauritania se aplicó un programa sectorial de importación dotado con 8 millones de ecus para financiar la adquisición de bienes y servicios destinados al sector de la pesca, cuyos ingresos de exportación habían descendido. Al final de octubre de 1993, sólo se habían utilizado 5 millones de ecus de los fondos de este programa, puesto en marcha en agosto de 1992, dado que las empresas del sector privado no habían aceptado de buen grado la obligación de presentar los contratos de suministros de un importe superior a 100 000 ecus a un procedimiento de petición pública de ofertas, práctica a la que estaban poco acostumbradas. Para eludir esta disposición vinculante, las importaciones se fraccionaron de modo que las compras correspondieran «a las necesidades del buque para una sola marea <sup>(52)</sup>» y así fueran inferiores a 100 000 ecus.

7.24. En Madagascar, como el Banco Mundial ya había puesto en práctica programas de reestructuración en los dos principales sectores objeto de las transferencias (el café y la vainilla), el importe de la transferencia se asignó a un programa de importación destinado al apoyo a las empresas de transformación. Tras la firma del MOM, en julio de 1992, se desembolsó la primera fracción del programa (10,5 millones de ecus) y posteriormente se justificó entre octubre de 1992 y febrero de 1993. En total, se aprobaron 757 pedidos, de los que 276 eran de un importe inferior a 5 000 ecus. Los justificantes presentados con frecuencia eran insuficientes, en particular en lo que respecta a los certificados de origen. Al 31 de octubre de 1993, aún no se había desbloqueado la segunda fracción, ya que el gobierno no había respetado algunas condiciones del MOM.

#### *Utilización de los fondos de contrapartida*

7.25. Los fondos de contrapartida liberados representaron también una fuente de ayuda apreciable para los países que utilizaron los fondos STABEX para financiar programas generales o sectoriales de importaciones y atenuar de ese modo el déficit de su balanza de pagos, [7.3 c)]. Aunque el Convenio de Lomé IV no mencionaba explícitamente las posibles utilizaciones de los fondos de contrapartida resultantes de las operaciones STABEX, la Comisión, en sus distintas líneas directrices, insistió en la necesidad de utilizarlos de acuerdo con las disposiciones que regulan el sistema STABEX (principalmente el artículo

186-2) y en que su utilización específica debía acordarse en cada MOM (artículo 211-3). Este planteamiento reflejaba la importancia de los fondos de contrapartida en las economías de los Estados ACP y la voluntad de garantizar su utilización eficaz. Los controles necesarios establecidos consiguientemente también han contribuido al retraso en la utilización de los fondos STABEX.

7.26. En varios países, los fondos de contrapartida se asignaron a los sectores objeto de las transferencias STABEX:

- a) En Ghana, los fondos de contrapartida alcanzaron 6,9 millones de ecus y sirvieron para pagar las indemnizaciones por despido del personal excedentario de la oficina ghanesa del cacao, 5 300 agentes. Para que la operación se desarrollase correctamente, los pagos se realizaron en dos tramos, cada uno sometido a una auditoría externa. No se ha encontrado ninguna dificultad importante en este caso.
- b) En Tanzania, los fondos de contrapartida liberados por el PGI se utilizaron para mantener los precios pagados a los productores de café, siendo el objetivo mantener su confianza en este sector. Unos 420 000 agricultores se beneficiaron de este régimen. Los pagos, efectuados entre agosto y octubre de 1993, en general permitieron obtener una ganancia del 20 % con relación a los precios del mercado interior de la temporada anterior (1990-91). El sistema aplicado se había elaborado meticulosamente, por una parte para garantizar que la ayuda sería efectivamente percibida por los agricultores y por otra, para retribuir mejor a los productores de café de buena calidad. En conjunto, la operación parece haber dado buenos resultados. No obstante, en el sur del país, donde los agricultores no recibieron estos pagos hasta 1993, es poco probable que la producción de café se haya revitalizado.
- c) En Burundi, el MOM de 1990 no preveía ninguna utilización específica de los fondos de contrapartida generados por el PGI, equivalentes en moneda nacional a 9 millones de ecus, sino que proponía simplemente cuatro ámbitos prioritarios. En octubre de 1993, cuando se había desembolsado el 79,5 % de los fondos de contrapartida, prácticamente su totalidad (el contravalor de 6,9 millones de ecus) se asignó a medidas de ayuda en sólo uno de los ámbitos en cuestión: el fondo de estabilización del precio del café, para el que las divisas que se habían asignado habían resultado insuficientes (7.49).
- d) En Uganda, el MOM de 1990 indicaba que en virtud del primer tramo del PGI se generaría el equivalente a 14 millones de ecus de fondos de contrapartida. Dichos fondos debían asignarse al sector del algodón (9 millones de ecus), en particular en forma de capital circulante para la financiación del cultivo de este producto, y al del café (5 millones de ecus). Las operaciones llevadas a cabo en el sector del café para ayudar a la Oficina de Comercialización del

<sup>(51)</sup> La estimación inicial de 130 millones de toneladas de fertilizantes se redujo a 65 millones de toneladas.

<sup>(52)</sup> Es decir, para una sola salida al mar.

Café<sup>(53)</sup> se desarrollaron de manera satisfactoria, pero el capital circulante destinado al algodón experimentó dificultades. Al 31 de octubre de 1993, de los 4 500 millones de Ush prestados desde mayo de 1992<sup>(54)</sup>, sólo se habían reembolsado 2 200 millones de Ush. De hecho, una de las tres organizaciones beneficiarias de los préstamos, la Oficina de Comercialización del Linter<sup>(55)</sup>, no ha reembolsado un importe de 1 200 millones de Ush<sup>(56)</sup>. El continuo descenso de los precios del algodón en el mercado mundial y el hecho de que la Comisión sólo tuviera en el momento un conocimiento limitado del sector del algodón en Uganda parecen ser las causas de las dificultades encontradas. En diciembre de 1992, contrariamente a lo previsto por el MOM con respecto a la asignación de los fondos de contrapartida, se desembolsó un importe de 3 000 millones de Ush para apoyar un programa de reducción de la plantilla del ejército en previsión de la desmovilización de 22 000 soldados. Esta utilización de los fondos STABEX se aparta de forma manifiesta del ámbito de aplicación de este instrumento.

7.27. En otros cuatro países, los MOM afectaban al menos a una parte de los fondos de contrapartida no pertenecientes al sector objeto de la transferencia:

- a) En Etiopía, los fondos de contrapartida debían utilizarse en el contexto del ERRP (7.16 a 7.20). Los costes locales del ERRP y en particular los gastos incurridos en el marco de su fondo social debían recibir la mayor atención. Pese al carácter urgente del programa, al 31 de octubre de 1993 no se había efectuado gasto alguno con cargo a los fondos de contrapartida.
- b) En Madagascar, los fondos de contrapartida liberados por el primer tramo del PSI se abonaron en recursos del presupuesto nacional de 1992 y de 1993 para abarcar ámbitos prioritarios de sanidad, educación y obras públicas. Tal utilización de los fondos STABEX no estaba prevista, pero correspondía a una política acordada en el programa indicativo nacional de Madagascar y aprobada por resoluciones del Consejo de mayo de 1991, según las cuales la totalidad de los fondos de contrapartida, independientemente del instrumento que los hubiera generado, debía utilizarse de manera coherente.
- c) También en Ruanda estaba previsto que los fondos de contrapartida apoyaran al presupuesto nacional, según un acuerdo sobre la utilización de los fondos de contrapartida firmado entre las autoridades ruandesas y los principales proveedores de fondos. Debido a la importancia de los fondos de contrapartida disponibles y al escaso porcentaje de movilización de los créditos del presupuesto nacional, al 31 de octubre de 1993 no se había desembolsado ningún fondo de contrapartida STABEX.

<sup>(53)</sup> Coffee Marketing Board.

<sup>(54)</sup> Lo que equivale a unos 3,3 millones de ecus al tipo de cambio del mes de octubre de 1993.

<sup>(55)</sup> Fibra extraída del algodón.

<sup>(56)</sup> Teniendo en cuenta los intereses incurridos, el importe adeudado al 31 de octubre de 1993 ascendía a 1 840 de millones de Ush, alrededor de 1,36 millones de ecus.

d) En Kenia, el MOM de 1990 preveía la asignación de los fondos de contrapartida, así como de la propia transferencia, al margen del sector del café. De ese modo, la primera fracción de los fondos de contrapartida liberados por el PSI, que representaba 10 millones de ecus, se utilizó para contribuir al apoyo a gran escala del Programa de Reforma del Sector de los Cereales (CSRP)<sup>(57)</sup>. No obstante, dado que la aplicación del CSRP se vio dificultada, se volvió a asignar al sector del café un importe de 20 millones de ecus correspondiente al saldo de los fondos de contrapartida, pese a las muy limitadas capacidades de absorción de este sector. Este desembolso, no obstante, se suspendió a la espera de un acuerdo entre el gobierno keniano y la Comisión con respecto a las reformas estructurales que debían emprenderse en el sector del café.

#### Medidas de reducción de la deuda interior

7.28. Para los Estados ACP cuya moneda no es convertible, las transferencias STABEX ante todo han constituido un medio de atenuar las tensiones existentes en su balanza de pagos mediante programas de importaciones. En cambio, los países de la zona del franco utilizaron las transferencias de 1990 para hacer frente a los atrasos financieros de los sectores del café y del cacao. En estos países, los fondos de estabilización no habían sido suficientes para compensar el descenso de los precios practicados en el mercado mundial al final de la década de los ochenta. De hecho, como la reducción de los precios interiores había sido insuficiente y las reservas de los años anteriores se habían utilizado frecuentemente con fines ajenos a los sistemas de estabilización de precios, estos se vieron en situación de quiebra, provocaron el riesgo de hundimiento de todo el sistema de comercialización de las cosechas (productores, bancos y exportadores), y supusieron una carga insostenible para las finanzas del Estado. La sobrevaloración persistente del franco CFA no hizo más que agravar las tensiones<sup>(58)</sup>. Puesto que las autoridades de la zona del franco habían impedido a los gobiernos responder con un aumento de la masa monetaria, los fondos STABEX se utilizaron para liquidar la deuda interna resultante de la mala gestión de los sistemas de estabilización de los precios agrícolas de Costa de Marfil y Camerún y, en menor medida, de la República Centroafricana. En cada uno de estos casos, la ayuda comunitaria se condicionó al compromiso por parte de los gobiernos de reformar los sectores afectados (capítulo 8).

7.29. En Camerún, la oficina de estabilización, ONCPB<sup>(59)</sup>, quebró a consecuencia de la política gubernamental de mantener los precios pagados a los produc-

<sup>(57)</sup> Cereal Sector Reform Programme. En el marco del Tercer Convenio de Lomé, los fondos de contrapartida liberados por el programa sectorial de importación y por STABEX también se habían utilizado para apoyar al CSRP. Véase el Informe Especial Nº 2/94 del Tribunal de Cuentas, apartado 4.48, DO nº C 97 de 6. 4. 1994.

<sup>(58)</sup> El franco CFA finalmente se devaluó en un 50% en enero de 1994.

<sup>(59)</sup> Office national de commercialisation des produits de base. (Oficina Nacional de Comercialización de Productos de Base) (ONCPB).

tores de café a un nivel considerablemente superior a los precios del mercado mundial, que registraban una fuerte tendencia a la baja desde 1987. Además, el sistema de fijación administrativa de los precios abonados a los intermediarios del sistema (compradores, fabricantes, exportadores), precios considerablemente superiores a los costes reales de dichos intermediarios, se había mantenido. En 1989, los sectores del café y del cacao estaban virtualmente paralizados a causa de las deudas, estimadas en más de 100 000 millones de FCFA (288 millones de ecus), contraídas por la ONCPB con los distintos operadores económicos.

7.30. Frente a esta situación, los proveedores de fondos apoyaron los esfuerzos de reforma del Gobierno camerunés (8.20 a 8.22) aportando la mayor parte del dinero necesario para el reembolso de las deudas. En 1989 y 1990, la contribución de la Comunidad ascendió a 48 000 millones de FCFA (138 millones de ecus), casi la mitad de la financiación necesaria. Estos créditos se extrajeron de las transferencias STABEX del Tercer Convenio de Lomé correspondientes a los años de aplicación 1988 y 1989.

7.31. En su momento se había previsto que el proceso de reestructuración sería llevado a término y que el equilibrio financiero se restauraría sin otra intervención STABEX. A causa de los retrasos ocasionados por el gobierno en el ajuste de los precios interiores, los atrasos de la deuda siguieron aumentando. De ese modo, la Comisión autorizó la utilización de una parte de las transferencias STABEX de 1990<sup>(60)</sup> para reembolsar los nuevos atrasos, aunque insistía en que los fondos STABEX ya no se utilizarían de ese modo. Así, en el MOM de 1990 se destinó con este fin un importe de 14 984 millones de CFA (43,0 millones de ecus).

7.32. Por consiguiente, se abonaron a los productores dos importes, uno de 2 164 millones de FCFA (6,2 millones de ecus) y el otro de 2 857 millones de FCFA (8,2 millones de ecus) para hacer frente por una parte a las deudas del fondo de estabilización y, por otra, a las de los exportadores. Aunque el MOM 90 sólo preveía explícitamente el reembolso del principal de los nuevos atrasos de apoyo (7.31) derivados de los retrasos registrados en el proceso de reforma de los trámites administrativos, se pagó directamente un importe de 7 776 millones de FCFA (22,3 millones de ecus) a 19 exportadores para liquidar atrasos antiguos (campana 1986 a 1990) y los intereses adeudados a los bancos por los exportadores que no habían podido reembolsar sus créditos de campaña<sup>(61)</sup>. En términos más generales, es necesario insistir en la dificultad de establecer en el caso de las operaciones antiguas el fundamento de los pagos efectuados, dado que los operadores económicos tienen la facultad de manipular el sistema (por ejemplo: imposibilidad casi total de determinar la realidad de las ventas, precios

fijados por vía administrativa sin relación con los costes reales, postura de determinados operadores a la vez deudores y acreedores de la ONCPB).

7.33. Pese a los importes considerables abonados en virtud del MOM de 1990, las deudas de la oficina de estabilización todavía se evaluaban en unos 20 000 millones de FCFA al 31 de julio de 1993, de los cuales la mitad se adeudaba a exportadores en concepto de las medidas de mantenimiento de los precios. Al mismo tiempo, la ONCPB todavía poseía activos importantes, fundamentalmente bienes inmuebles en Camerún y en Francia que, si el gobierno no se hubiera opuesto a ello, podrían haberse movilizado para participar en el reembolso a los acreedores de la ONCPB y reducir en la misma medida las transferencias de los fondos STABEX.

7.34. La Comisión ha mantenido una actitud firme con las autoridades camerunesas durante las negociaciones relativas al MOM de 1991, insistiendo en que las transferencias STABEX de este ejercicio (69,2 millones de ecus) debían utilizarse para favorecer el desarrollo de la producción en los sectores del café y del cacao, así como la promoción del sector rural en general.

7.35. En Costa de Marfil, se utilizaron 82,9 millones de ecus de las transferencias STABEX de 1990 para reembolsar no solamente la deuda interior vinculada a los sectores del café y del cacao (objeto de las transferencias STABEX de 1990), sino también la que afectaba a los sectores del algodón y del caucho. Estas medidas constituían una parte de un programa de ajuste del sector agrícola apoyado por el Banco Mundial y, en el plano macroeconómico, participaban en los programas de reactivación de la economía, en particular de los destinados a restablecer el equilibrio de las finanzas públicas y a liquidar los atrasos de la deuda interior y exterior pública.

7.36. Al igual que en Camerún, el mantenimiento de precios garantizados a los productores de café y cacao en un nivel ampliamente superior a los del mercado mundial acarreó un endeudamiento considerable del fondo de estabilización CSSPPA<sup>(62)</sup> con los operadores económicos a pesar de que Costa de Marfil ya había recibido 365,3 millones de ecus en concepto de las transferencias STABEX del Tercer Convenio de Lomé.

7.37. Simultáneamente (en 1992), el endeudamiento del Tesoro con el Banco Central BCEAO<sup>(63)</sup> había ascendido a 160 000 millones de FCFA (459 millones de ecus), aunque las autoridades de la zona del franco habían fijado un límite de 120 600 millones de FCFA. Una parte de esta deuda había sido contraída a raíz de una decisión gubernamental de readquirir existencias de café y cacao de mala calidad procedentes de las campañas 1985/1986 a 1988/1989<sup>(64)</sup>, adquiridas al principio por exportado-

<sup>(60)</sup> El total de las transferencias STABEX de 1990 en favor de Camerún ascendió a 67,4 millones de ecus.

<sup>(61)</sup> Dichos pagos permitieron a cuatro exportadores saldar el 90 % de su deuda, mientras que las deudas de otros tres exportadores sólo estaban reembolsadas en un porcentaje comprendido entre el 6 % y el 30 %.

<sup>(62)</sup> Caisse de stabilisation et de soutien des prix des productions agricoles. (Caja de Estabilización y de Mantenimiento de los Precios de las Producciones Agrícolas).

<sup>(63)</sup> Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest.

<sup>(64)</sup> Café: 147 823,1 toneladas por 68 494,2 millones de FCFA (197,8 millones de ecus).  
Cacao: 29 175,5 toneladas por 12 295,8 millones de FCFA (35,5 millones de ecus).

res que posteriormente no pudieron venderlas. Los exportadores en cuestión no podían reembolsar a sus bancos, que a su vez, no podían reembolsar al BCEAO, que había refinanciado los créditos de campaña. En junio de 1990, para restablecer en todo el proceso un grado de liquidez que permitiera llevar a cabo de manera satisfactoria la campaña 1990/1991, el Tesoro de Costa de Marfil adquirió las existencias en cuestión al precio de compra pagado por los exportadores en lugar de al precio correspondiente a su valor real. Tras varios acuerdos firmados entre el Estado, el BCEAO, los bancos locales y los exportadores durante el período comprendido entre junio de 1990 y diciembre de 1991, se encontró en principio una solución a estos problemas al margen del apoyo STABEX, lo que permitió a las distintas partes interesadas participar en las campañas 1990/91 y 1991/92.

7.38. Pese a la existencia de estos acuerdos de liquidación del pasado, el 26 de noviembre de 1992 se pagó un importe de 12 620 millones de FCFA (37,8 millones de ecus), correspondiente a aproximadamente el 40 % de los fondos disponibles en virtud del MOM de 1990 y al 7,8 % de la totalidad de las transferencias STABEX en favor de todos los Estados ACP durante el año de aplicación 1990, para reducir la deuda del Tesoro con la BCEAO. La razón alegada era que las operaciones efectuadas en los sectores del café y del cacao anteriormente mencionadas habían contribuido en cierta medida al endeudamiento. La asignación de una parte importante de las transferencias STABEX de 1990 al reembolso de la deuda del tesoro con el Banco Central en 1992 no tenía, contrariamente a lo que indica la Comisión, ninguna relación directa con el funcionamiento del sector. En cambio, constituía un apoyo macroeconómico importante en el cuadro de las operaciones financieras del Estado y un medio práctico de corregir las consecuencias de decisiones políticas y financieras comprometidas tomadas en el pasado, que, sin embargo, constituía una utilización discutible de STABEX con respecto a la función asignada a este instrumento.

7.39. Por otra parte, se destinó un importe de 5,7 millones de ecus al reembolso de una deuda de la CSSPPA con cuatro bancos<sup>(65)</sup> y 2,9 millones de ecus a otra deuda con dos empresas y una compañía de seguros local.

7.40. Otro importe de 12 000 millones de FCFA (34,4 millones de ecus) se destinó a los sectores del algodón y del caucho para reducir la deuda de la CSSPPA y del Estado con dichos sectores, que se debía principalmente al impago de subvenciones a la exportación. La CIDT<sup>(66)</sup> recibió de este modo 9 000 millones de FCFA y se pagaron 3 000 millones de FCFA a tres empresas productoras de caucho. Estos pagos constituyeron la principal utilización de fondos STABEX del Cuarto Convenio de Lomé con fines de diversificación. La utilización de

fondos STABEX en este ámbito es discutible en la medida en que el sistema de subvenciones a la exportación, que es en gran parte responsable del endeudamiento, no habría sido necesario si no se hubiera sobrevalorado el tipo de cambio del franco CFA. Los pagos efectuados, no obstante, permitieron a los sectores subsistir hasta que finalmente se decidió la devaluación en enero de 1994.

7.41. El MOM de 1991 correspondiente a Costa de Marfil preveía otras operaciones importantes de reembolso de la deuda interna, que ascendían a un importe global de 11 900 millones de FCFA (35,7 millones de ecus) para un total de transferencias de 71,8 millones de ecus) y se destinaron principalmente a deudas del CSSPPA en materia de IVA y de seguros marítimos (4 200 millones de FCFA), al reembolso de subvenciones a la exportación y otras deudas con la CIDT (4 000 millones de FCFA), y al reembolso de subvenciones a la exportación en favor del sector del caucho (3 000 millones de FCFA). Una vez más, se han utilizado fondos para hacer frente a compromisos del pasado que el Estado no había respetado.

#### Estabilización de los precios

7.42. En varios países, las transferencias STABEX se han utilizado para estabilizar o apoyar los precios pagados a los productores. Puesto que la estabilización constituye uno de los objetivos de STABEX, esta utilización de las transferencias podría considerarse normal. Ahora bien, debido a la mala gestión de los fondos de estabilización en determinados países, este ámbito ha resultado ser una fuente de dificultades graves con respecto a la asignación de los recursos STABEX de Lomé IV.

7.43. El país que ha hecho un mayor uso de las transferencias STABEX con fines de estabilización y de apoyo de los precios en el marco de Lomé IV ha sido Papúa Nueva Guinea, ya que todas sus transferencias se han destinado a este fin en los MOM de 1990 (24,9 millones de ecus) y 1991 (17,2 millones de ecus). Esta política constituía la continuación de la emprendida por Papúa Nueva Guinea en el marco de Lomé III. La Comisión aceptó esta utilización porque Papúa Nueva Guinea en el pasado había gestionado relativamente bien los recursos asignados a la estabilización.

7.44. De ese modo, la totalidad de la transferencia correspondiente a 1990 fue desembolsada al final de 1992. El mecanismo existente permitió no solamente garantizar un desembolso rápido sino también transferir recursos a los pequeños productores agrícolas<sup>(67)</sup> y a las plantaciones. En este contexto, el gobierno de Papúa Nueva Guinea también contribuyó de manera importante. Por consiguiente, los principales cultivos de exportación del país (café, cacao, copra y aceite de palma) aumentaron su producción durante el período de 1992-93. Algunas explotaciones en principio viables, pero gravadas de deudas, han podido continuar su actividad, contribuyendo de este modo a reducir el éxodo rural, endémico en este país.

<sup>(65)</sup> Este importe sólo representaba el 5 % de la deuda contraída con el sector bancario, ya que el Banco Mundial se hacía cargo del 95 % restante dentro del programa de ajuste estructural del sector financiero.

<sup>(66)</sup> Empresa de Costa de Marfil para el desarrollo del sector textil.

<sup>(67)</sup> El 85 % de la población de Papúa Nueva Guinea vive de la agricultura.

7.45. Esta utilización de los recursos STABEX ha sufrido dificultades. Aunque inicialmente se había previsto reducir los precios hasta niveles compatibles con los del mercado mundial en un período de tres a cinco años a partir de 1989, los precios de apoyo se congelaron a raíz de un cambio de gobierno producido a mediados de 1992. Aunque la política de estabilización de los precios estaba destinada a facilitar al sector agrícola el tiempo necesario para mejorar su competitividad, los progresos realizados en este ámbito fueron muy limitados, dado que de hecho, por razones de paz social, el gobierno transfirió recursos destinados a la inversión agrícola al mantenimiento de los precios. La viabilidad de este régimen resulta incierta, especialmente porque las transferencias STABEX deberían disminuir en el futuro.

7.46. Mientras que en otros dos Estados del Pacífico, Kiribati y Vanuatu, las transferencias STABEX también se utilizaron para estabilizar los precios, en África solamente se han utilizado recursos con este fin en un número limitado de países, fundamentalmente en Camerún, Costa de Marfil y Burundi.

7.47. Con respecto a Camerún, el MOM correspondiente a 1990 preveía la asignación de un total de 3 900 millones de FCFA (11,2 millones de ecus) a fines de estabilización. Esencialmente estos recursos (3 400 millones de FCFA) se destinaron al apoyo de los precios del café robusta. La necesidad de dicha asignación se debía al hecho de que el gobierno, que ya había fijado los precios de 1990—91 a un nivel demasiado elevado con relación a los precios mundiales, había mantenido los mismos niveles de precios para la temporada siguiente (1991—92). Esta situación se produjo pese al descenso persistente de los precios mundiales y a que el gobierno se comprometió, en el marco de la reestructuración global de los sectores del café y el cacao, a reducir los precios interiores para compatibilizarlos con los del mercado mundial. Además, la pérdida de aproximadamente 7 000 millones de FCFA (20,1 millones de ecus) por el fondo de estabilización en 1991, debido a transferencias inoportunas del tesoro, redujo las reservas disponibles e hizo inevitable la utilización de los fondos STABEX. No obstante, al igual que en el reembolso de la deuda interior, la Comisión denegó cualquier tipo de apoyo suplementario al fondo de estabilización en el MOM correspondiente a 1991.

7.48. En Costa de Marfil, aunque no se había asignado ninguna dotación a la estabilización de los precios en el MOM de 1990, el de 1991 le concedía 3 500 millones de FCFA, pese a que una de las condiciones del MOM de 1990 de Costa de Marfil consistía en que dicho país liberara los recursos necesarios para hacer frente a los posibles déficits en los sectores del café y del cacao a partir de la cosecha de 1991/92. Para conservar toda su credibilidad ante sus socios ACP, la Comisión debería evitar estos cambios en su actitud y no debería transigir con estas cuestiones de principios.

7.49. En Burundi se reservaron 2,5 millones de ecus en divisas para la estabilización de los precios. Este importe de 2,5 millones de ecus, previsto por el MOM y facilitado en divisas, pese a efectuarse todos los pagos del fondo en moneda local, no pudo justificarse durante la visita de inspección del Tribunal en septiembre de 1993.

En octubre de 1993 [7.26 c)] también se había destinado a la estabilización de los precios el equivalente a 6,9 millones de ecus suplementarios en fondos de contrapartida del PGI. De este modo, la Comisión aceptó el apoyo al fondo de estabilización sin disponer de información clara sobre su funcionamiento. De los recursos asignados en moneda local al fondo de estabilización, aproximadamente 2,7 millones de ecus fueron utilizados por las autoridades de Burundi responsables del fondo de estabilización para financiar otras intervenciones en el sector del café sin el acuerdo previo de la Comisión.

#### Proyectos

7.50. En varios países las transferencias STABEX se asignaron a proyectos que pertenecían bien al sector que hubiera sufrido las pérdidas de ingresos, o bien a otros ámbitos del sector agrícola.

7.51. De ese modo, algunos pequeños países han asignado lo esencial de sus recursos STABEX a proyectos de desarrollo. Aunque el importe de las transferencias era escaso comparado con otros países, también era relativamente importante con relación a los programas indicativos nacionales (PIN) de éstos (por ejemplo: Granada 45 %, Vanuatu 24 %, Islas Salomón 24 %, Samoa occidental 24 %). Si bien estas transferencias han permitido realizar acciones cuya incidencia en los sectores en cuestión debía ser manifiesta, su aplicación ha pesado fuertemente en la carga de trabajo de las pequeñas delegaciones de la Comisión y, en la mayor parte de los casos, el ritmo de los desembolsos ha sido más bien lento.

7.52. En las Islas Salomón, por ejemplo, no menos de 11 proyectos debían financiarse a partir del MOM de 1990. Al 31 de diciembre de 1993, 17 meses después, los desembolsos sólo ascendían al 29 % del importe transferido, mientras que el proyecto principal (una operación de desarrollo de las pequeñas explotaciones agrícolas) no debía llegar a su término antes de 1998.

7.53. Países más grandes (por ejemplo, Uganda y Burundi) también seleccionaron proyectos de desarrollo agrícola en sus MOM de 1990. Una vez más, la aplicación de los proyectos ha sido lenta y éstos han pesado en la carga de trabajo de las delegaciones.

#### 8. EJECUCIÓN DE LOS COMPROMISOS CONTRAÍDOS POR LOS ESTADOS ACP

##### Principio de las condiciones relacionadas con la liberación de los fondos STABEX

8.1. Aunque los apoyos financieros a la economía de los Estados ACP que sufren pérdidas de ingresos de exportación constituyen una parte esencial del papel confiado a STABEX, no es menos importante la función de apoyar a los Estados ACP para reformar su economía, y en particular los sectores relacionados con los productos STABEX. STABEX puede cumplir esta doble función gracias a una innovación de Lomé IV, que consiste en subordinar la utilización de las transferencias STABEX al respeto por parte de los Estados ACP de determinados

compromisos inscritos en cada marco de obligaciones mutuas.

8.2. Con el Convenio de Lomé IV, la subordinación de la utilización de los fondos STABEX a un conjunto de condiciones refleja una toma de conciencia por parte de los proveedores de fondos, que han comprobado que numerosos proyectos y programas de ayuda han fracasado en el pasado debido a la existencia de desequilibrios demasiado importantes tanto en determinados sectores de actividad como en la economía general de los países beneficiarios. De ese modo, al no existir reformas en los Estados ACP, en particular en los sectores que sufren pérdidas de exportaciones, el beneficio que dichos sectores podrían obtener de las transferencias STABEX corría el riesgo de reducirse considerablemente.

8.3. En principio, el planteamiento es delicado, dado que la Comisión no puede subordinar a condiciones el derecho de un Estado ACP a percibir transferencias STABEX. De hecho, una vez establecido que un Estado ACP ha sufrido una pérdida de ingresos de exportación que da derecho a una transferencia, dicho derecho es imprescriptible y la Comisión sólo puede plantear condiciones con respecto a la utilización de los recursos transferidos. El presente capítulo examina cómo, en la práctica, la liberación de los fondos ha podido someterse al cumplimiento de determinadas condiciones.

#### Tipos de condiciones

8.4. En general, las condiciones relativas a la utilización de las transferencias STABEX se sitúan en tres niveles:

- a) compromisos generales;
- b) compromisos específicos;
- c) disposiciones financieras y administrativas.

Estos niveles de condiciones corresponden a los encontrados en los programas de apoyo al ajuste estructural.

8.5. Los compromisos generales corresponden a una adhesión permanente por parte del Estado ACP a la totalidad de las medidas de ajuste estructural y sectorial acordadas con los proveedores de fondos. Los compromisos específicos se refieren en su mayor parte a medidas particulares que el Estado ACP se compromete a adoptar en el marco de obligaciones mutuas (MOM). Las disposiciones financieras y administrativas se refieren a condiciones relativas a la aplicación de diferentes operaciones STABEX, como la presentación de justificantes con anterioridad a la liberación de nuevos tramos de financiación en los programas de importación.

8.6. Los MOM correspondientes a 1990 y 1991 concedieron una importancia particular a los compromisos de reforma, tanto generales como específicos, contraídos por los Estados ACP para sus sectores del café y del cacao. En numerosos Estados ACP, la mala gestión de las oficinas de comercialización o de las cajas de estabilización por parte de los poderes públicos contribuyó en gran medida a la crisis de estos sectores. De este modo, los compromisos se referían en su mayoría a medidas destinadas a:

- a) liberalizar la comercialización interior y exterior de los productos de exportación;
- b) reducir la función de gestor del Estado;
- c) restablecer el equilibrio financiero de los sectores adaptando los precios interiores a los precios mundiales;
- d) garantizar a los productores una parte más equitativa del precio a la exportación;
- e) incrementar la influencia del sector privado, y en particular de los productores, en las decisiones que tengan repercusiones en el sector afectado;
- f) mejorar la calidad de los productos de exportación, principalmente mediante una diferenciación de los precios y un control de calidad más riguroso.

8.7. En los casos en que fue necesario decidir condiciones de desbloqueo de los recursos STABEX, la Comisión trató de que las condiciones impuestas tuvieran suficiente peso para dar lugar a reformas significativas, aunque sin ser vinculantes hasta el punto de no poder ser cumplidas por los Estados ACP, lo que habría dado lugar a la congelación de los desembolsos STABEX.

8.8. El alcance de las condiciones fijadas en el MOM y las pruebas que se han de presentar para justificar su respeto han variado considerablemente de un país a otro. Por ejemplo, en Costa de Marfil y Camerún se fijaron condiciones precisas para cada componente que se había de financiar y se exigieron documentos particulares para probar que se habían tomado las medidas. En otros países, como Etiopía, Ghana y Papúa Nueva Guinea, las condiciones eran más limitadas y no se precisaban las pruebas que se debían presentar sobre su aplicación. En general, la existencia de programas de ajuste estructural en un país ha facilitado la determinación de las condiciones, ya que ha sido posible adaptarse a las del programa de ajuste que se referían al sector afectado. Esta situación ocurrió fundamentalmente en Costa de Marfil y en Uganda.

#### Respeto de las condiciones

##### *Condiciones macroeconómicas*

8.9. En algunos países <sup>(68)</sup>, los compromisos generales se centraban en la continuación de políticas macroeconómicas aprobadas en el marco de los programas de ajuste estructural. En estos casos, la medida en que la Comisión finalmente vinculó el desbloqueo de los créditos al respeto de estas políticas fue distinta de un país a otro.

8.10. De ese modo, en Ruanda, pese al compromiso adquirido por el gobierno en el MOM de 1990 de continuar la aplicación de su programa de ajuste estructural, se mantuvieron los desembolsos de recursos STABEX después de que los proveedores de fondos hubieran suspendido su apoyo al programa de ajuste estructural del que el gobierno se había retirado.

<sup>(68)</sup> Burundi, Madagascar, Ruanda, Tanzania.

8.11. Por el contrario, en Madagascar, donde los compromisos generales y específicos del MOM también estaban condicionados a la continuación por parte del país de las medidas de ajuste estructural, la postura adoptada por la Comisión fue más firme. El desembolso del segundo tramo del PSI STABEX se suspendió durante 12 meses aproximadamente, a la espera de que el gobierno elaborase un presupuesto satisfactorio, que debía principalmente abandonar la financiación de proyectos considerados inútiles.

8.12. En otros dos países, las transferencias STABEX se mantuvieron pese a la suspensión de las ayudas al ajuste estructural concedidas en virtud del FED:

- a) En Camerún se desbloqueó la transferencia STABEX correspondiente a 1991 (69,2 millones de ecus), aunque la liberación de los fondos de ajuste estructural de Lomé IV se había suspendido desde el final de 1992<sup>(69)</sup> debido al incumplimiento del programa por el gobierno.
- b) En Kenia, se liberaron las transferencias STABEX correspondientes a los años de aplicación 1990 y 1991, de 46,3 millones de ecus, pese a la suspensión de las transferencias de fondos de desembolso rápido por la mayor parte de los proveedores de fondos, entre los que se encontraba la propia Comunidad, debido a la situación política del país<sup>(70)</sup>.

8.13. El hecho de que la continuación de las reformas sólo haya figurado en los compromisos del MOM en un número limitado de países que aplicaban medidas de ajuste estructural constituye un trato discriminatorio a determinados países ACP. También sería necesario que la Comisión adoptase una política clara con respecto a las relaciones entre STABEX y el apoyo al ajuste estructural en los países que se benefician al mismo tiempo de ambos instrumentos. Debería decidir principalmente si el incumplimiento de los programas de ajuste estructural debe o no dar lugar a la suspensión de las transferencias STABEX. En la medida en que STABEX está considerado como un instrumento que permite un desembolso rápido, destinado a apoyar las balanzas de pagos como la ayuda al ajuste estructural, la continuación de los desembolsos STABEX en casos en que el apoyo al ajuste estructural se haya suspendido corre el riesgo de reflejar una política incoherente, que divide a los proveedores de fondos.

#### Reformas en el plano sectorial

8.14. El respeto de las condiciones generales y específicas establecidas por los MOM ha planteado las mayores dificultades en el nivel de las reformas sectoriales. Esta situación se debe a distintos factores, principalmente que las reformas previstas a menudo son de una gran envergadura y afectan a sectores clave de la economía.

<sup>(69)</sup> Se trataba de una parte de la segunda fracción de la primera dotación del Séptimo FED.

<sup>(70)</sup> Se concedió a Kenia un importe de 23,5 millones de ecus en virtud del apoyo al ajuste estructural del 7º FED.

8.15. En estos casos, cuando ha sido necesario determinar si las condiciones se han respetado adecuadamente, la Comisión se ha enfrentado a dos objetivos contradictorios:

- a) mantener la función tradicional de STABEX de instrumento de desembolso rápido;
- b) garantizar el respeto de las condiciones, con el riesgo de bloquear los desembolsos durante un tiempo determinado.

En este caso, puede ser particularmente difícil decidir cuándo un Estado ACP ha hecho progresar globalmente la reestructuración del sector afectado, sin haber respetado siempre las condiciones particulares integrantes de la reforma.

8.16. En Costa de Marfil la reestructuración de los sectores del café y del cacao, aplicada en el marco ampliado del programa nacional de ajuste del sector agrícola, dio lugar a la liberalización efectiva de la comercialización interior, que constituía uno de los compromisos generales del MOM de 1990. No obstante, con respecto a la liberalización de la comercialización exterior, aunque es cierto que se habían realizado algunos progresos, la situación de varios compromisos particulares quedaba imprecisa:

- a) seguían existiendo dudas importantes con respecto a la aplicación efectiva por parte de la CSSPPA<sup>(71)</sup> del «programme de ventes anticipées à la moyenne (PVAM)»;
- b) el sistema de mensajería electrónica que debía hacer más transparente la adjudicación de los contratos entre el CSSPPA y los exportadores no se había aplicado;
- c) no era posible saber si la CSSPPA había reducido adecuadamente sus ventas directas al 10% de las exportaciones totales, de acuerdo con lo previsto.

8.17. Pese a las dudas de la Comisión sobre el respeto de estas condiciones, los fondos STABEX se desbloquearon tras un período de suspensión. El carácter ambiguo del desbloqueo de los fondos STABEX se confirma por el hecho de que la aplicación del PVAM y de la mensajería electrónica se han vuelto a incluir entre las condiciones del MOM de 1991. La reticencia por parte de la CSSPPA a desvelar el estado de progreso de las reformas, debida tanto a la naturaleza delicada de esta información desde el punto de vista comercial como a la naturaleza técnica de las reformas, ha dificultado particularmente la labor de la Comisión. El recurso a la asistencia técnica prestada por consultores de APROMA<sup>(72)</sup> para supervisar la aplicación de las reformas ha ayudado mucho a la Comisión en la ejecución de sus tareas.

8.18. En Tanzania se han realizado progresos considerables en la reestructuración del sector del café. La ley de

<sup>(71)</sup> Caisse de soutien et de stabilisation des prix des produits agricoles (Caja de apoyo y de estabilización de los precios de los productos agrícolas).

<sup>(72)</sup> Association des produits à marché, (Asociación de los productos de mercado), organismo ACP-CE financiado en parte por los fondos de cooperación regional FED.

liberalización de este sector, no obstante, no se votó hasta agosto de 1993, una vez que se hubo desembolsado la parte principal de las divisas fuertes del programa de importación previsto por el MOM de 1990, incluso a pesar de que la liberalización del sector formaba parte de los compromisos generales del gobierno. Con respecto a los compromisos específicos del MOM, aunque se había racionalizado satisfactoriamente la organización del departamento de exportaciones de la Oficina de comercialización del café de Tanzania, seguían existiendo obstáculos considerables en los procedimientos de exportación, debido principalmente al número limitado de exportadores con acceso a las licitaciones.

8.19. En Camerún, donde el MOM apoyaba también la liberalización de los sectores del café y del cacao, una de las principales reformas realizadas consistía en suprimir la ONCPB<sup>(73)</sup> para sustituirla por un organismo mucho más pequeño, sin la menor función de comercialización interior o de exportación y cuyo papel debía limitarse al seguimiento y a la comprobación de la calidad de los productos exportados. La sustitución de la ONCPB por la ONCC<sup>(74)</sup> constituía una de las condiciones generales del MOM de 1990, mientras que el desbloqueo del segundo tramo de la transferencia STABEX estaba supeditado al funcionamiento eficaz de la ONCC y la continuación satisfactoria de la liquidación de la antigua ONCPB.

8.20. Aunque la ONCC sí llegó a crearse, su funcionamiento ha suscitado importantes preocupaciones entre los proveedores de fondos, en particular debido a la importancia de su presupuesto, a sus costes salariales, a los gastos de desplazamiento y a los gastos de mobiliario y de acondicionamiento de los locales de la dirección, que eran manifiestamente excesivos. No obstante, la Comisión no ha considerado la situación lo suficientemente grave para bloquear o retrasar los desembolsos STABEX.

8.21. La liquidación de la ONCPB ha sido extremadamente lenta, debido en parte a la reticencia del gobierno a liquidar determinados activos en un momento en que los proveedores de fondos enjugaban las deudas de la antigua oficina. Puesto que el liquidador fue despedido por las autoridades camerunesas sin que se le sustituyera en un plazo razonable, la Comisión bloqueó la utilización del MOM de 1990. Sin embargo, como el sistema STABEX no permite a la Comisión anular una transferencia STABEX una vez establecido el derecho de un Estado ACP a percibirla, los saldos bloqueados de este modo se asignaron al MOM de 1991, quedando su liberación subordinada una vez más a la liquidación satisfactoria de la ONCPB.

8.22. En Papúa Nueva Guinea, no se respetaron suficientemente las condiciones fijadas en el MOM. Preveían la creación de sociedades por tipo de actividad que se encargarían de la gestión de cada uno de los sectores del cacao, copra y palmeras oleaginosas, según modalidades similares a las determinadas para la nueva sociedad

encargada de la gestión del sector del café. Puesto que no se había constituido ninguna para los sectores del cacao y la copra y que a la sociedad encargada del sector de las palmeras oleaginosas sólo se le había asignado una parte de las funciones previstas, se incluyeron las mismas condiciones en el MOM de 1991. Aunque, según otra condición del MOM de 1990, el gobierno debía reforzar sus servicios de divulgación, formación e investigación en los tres sectores en cuestión, no se estableció ningún marco para apreciar el alcance de los progresos realizados. Por este motivo, esta condición también se incluyó en el MOM de 1991 al no existir ninguna evaluación de los proyectos realizados anteriormente. En la práctica, los progresos registrados han sido escasos. Las dificultades encontradas se han debido en parte a que la liberación de los créditos no se ha articulado por tramos y a que no se ha subordinado al respeto de las condiciones del MOM. La ausencia de un auténtico programa de ajuste estructural, cuyas condiciones podrían haberse incluido, también es una causa de las dificultades encontradas.

8.23. En Kenia, la Comisión se enfrentó con un abandono absoluto de los compromisos contraídos por el gobierno con respecto a la liberalización del sector del maíz<sup>(75)</sup>. En este caso, la Comisión consideró que la suspensión de las transferencias STABEX no tenía posibilidad de influir en la actitud del gobierno y que, para preservar la naturaleza del instrumento de desembolso rápido de STABEX, los créditos debían destinarse de nuevo al sector del café. No obstante, el MOM modificado no subordinaba la liberación de los 20 millones de ecus a reforma alguna de política sectorial<sup>(76)</sup>.

#### Condiciones financieras y administrativas

8.24. Cada MOM contenía una cláusula en la que exigía que el Estado ACP destinara únicamente los fondos STABEX a los fines que estaban previstos. En caso de incumplimiento de esta condición, la aplicación del MOM debería interrumpirse y no volver a iniciarse hasta que los importes en cuestión se transfirieran en ecus a la cuenta bancaria abierta en Europa. Esta condición fundamental que regulaba la utilización de los recursos STABEX ha sido respetada satisfactoriamente por los Estados ACP.

8.25. Los MOM que preveían la ejecución de programas de importación contenían también distintas condiciones sobre su aplicación. Éstas estaban destinadas fundamentalmente a garantizar la competencia entre los proveedores y el origen comunitario o ACP de los suministros.

8.26. Las condiciones que regulan las normas de aplicación de los programas de importación fijaban en general que en todas las compras superiores a 1 millón de

(73) Oficina Nacional de Comercialización de los Productos de Base.

(74) Oficina Nacional del Café y del Cacao.

(75) El gobierno adoptó esta postura pese a los créditos importantes facilitados en virtud del programa de reforma del sector de los cereales en el marco Lomé III y Lomé IV (CSRP).

(76) La única condición establecida preveía que el gobierno vendería al precio del mercado fertilizantes importados en el marco del programa de importación de urgencia [7.27 d)].

ecus se convocarían licitaciones públicas y que todas las que sobrepasaran los 100 000 ecus se someterían a licitaciones restringidas. Como estas condiciones en general no correspondían a las costumbres comerciales de los países en cuestión, los importadores prefirieron continuar sus tratos con sus proveedores habituales. Por ello, bien las condiciones no se han respetado de manera satisfactoria (Kenia 7.22), o bien los proveedores han fraccionado sus compras para soslayar las restricciones (Mauritania 7.23), o incluso han empleado un tiempo considerable en reunir los documentos justificativos conformes a las condiciones de competencia (Burundi 7.12). La presentación de documentos justificativos del origen de los suministros también ha planteado dificultades (Madagascar 7.24 y Burundi 7.11) <sup>(77)</sup>, pero en menor medida.

## 9. PROCEDIMIENTOS FINANCIEROS Y CONTABLES

### Marco jurídico para la aplicación del sistema STABEX

9.1. La aplicación de STABEX en el marco de Lomé IV ha traído consigo nuevas prácticas en la gestión de los recursos FED, sin que los Reglamentos y los procedimientos internos contengan disposiciones precisas a este respecto. La ambigüedad principal reside en el hecho de que una vez establecido el derecho a transferencia, los importes transferidos se consideran como pertenecientes al Estado ACP, mientras que la utilización efectiva de dichas transferencias todavía debe ser aprobada por la Comisión y los procedimientos relativos a su desembolso deben ser conformes a las normas del FED y a las disposiciones financieras aprobadas por los MOM.

9.2. El mantenimiento de determinados procedimientos FED pese a las disposiciones del artículo 248 del Convenio y a que los recursos STABEX sean de la propiedad del Estado ACP ha retrasado su desembolso. En particular, este es el caso de los suministros de mercancías, ya se trate de importaciones directas por el FED que exigen la convocatoria de licitaciones internacionales, que tienen como consecuencia retrasos importantes como en Etiopía, Kenia y Ruanda, ya de la entrega de divisas que permite al Estado (Banco Central) responder a las necesidades de importación de las empresas. Sería necesario poner un remedio a la ambigüedad de esta situación en la que las transferencias STABEX pertenecen al Estado ACP, mientras que su desembolso está sujeto a determinados procedimientos FED.

9.3. Debería preverse una revisión de las disposiciones del Convenio de Lomé para subordinar el derecho a beneficiarse de las transferencias STABEX no solamente a la existencia de pérdidas de ingresos de exportación por parte de un Estado ACP, sino también a la utilización satisfactoria de los recursos concedidos. También sería deseable prever una simplificación de los procedimientos FED de aplicación de las transferencias de STABEX.

<sup>(77)</sup> El Tribunal también ha observado problemas relacionados con las disposiciones financieras relativas a los programas de importación en el apartado 4.16 de su «Informe Especial N° 2/94 sobre los programas de importación ejecutados en el marco del Sexto FED», (véase el Diario Oficial 94/C 97/01).

### Funcionamiento de las cuentas de doble firma

9.4. Entre los nuevos procedimientos financieros STABEX de Lomé IV, la innovación más relevante es la obligación del pago de las transferencias en cuentas abiertas por los Estados ACP, pero a partir de las cuales sólo pueden efectuarse desembolsos progresivamente con la autorización conjunta del delegado de la Comisión y del ordenador de pagos nacional. De hecho, este procedimiento introduce una especie de control descentralizado (en un segundo nivel) de la gestión de los créditos FED, desvinculándose de la reglamentación financiera normal en virtud de la cual los desembolsos deben ser aprobados por los servicios financieros de la Comisión [5.2 a)]. Este procedimiento permite, en principio, un desembolso acelerado de los fondos, atenuado a menudo por una subordinación al dictamen de los servicios centrales de la Comisión cuando se trata del respeto de las condiciones del MOM <sup>(78)</sup>.

9.5. Con relación a los anteriores Convenios, la apertura de cuentas de doble firma sin duda alguna ha contribuido notablemente a la mejora del control por parte de la Comisión de la utilización de STABEX de Lomé IV. No obstante, inspecciones sobre el terreno realizadas por el Tribunal han puesto de manifiesto algunas dificultades de funcionamiento del sistema. Por ejemplo, en Papúa Nueva Guinea se ha observado que se habían transferido intereses de las transferencias STABEX de 1990, por un importe de 120 000 ecus, de la cuenta en ecus de Europa sin la autorización de la delegación de la Comisión y no se habían registrado en la cuenta STABEX local. Asimismo, los intereses de las transferencias STABEX 1991, que ascendían a 762 000 ecus, se inscribieron en la cuenta de los ingresos generales del Banco Central en lugar de la cuenta STABEX. En Burundi, la delegación aceptó un sistema de desbloqueo de los fondos de la cuenta en ecus que no exigía ninguna firma por su parte.

9.6. En varias ocasiones (Burundi, Camerún, Papúa Nueva Guinea) se ha observado que las delegaciones encontraban dificultades para recibir los extractos bancarios de las cuentas en ecus de doble firma. Como dichos extractos constituyen un elemento clave del control del buen funcionamiento del sistema, conviene insistir a los Estados ACP en que los bancos de Europa transmitan efectivamente dichos documentos a las delegaciones de la Comisión.

### Fondos de contrapartida

9.7. Las delegaciones también se asocian a los ordenadores de pagos nacionales en la aplicación de los fondos de contrapartida de los programas de importación STABEX. La constitución efectiva de los fondos de contrapartida ha sido en general satisfactoria. La principal excepción observada se refería a Ruanda, donde, al 31 de octubre de 1993, los fondos de contrapartida depositados ascendían a 0,25 millones de ecus aproximadamente (43

<sup>(78)</sup> Normalmente, los servicios geográficos y el servicio de ajuste estructural.

millones de francos ruandeses), cuando en esta fecha se debería haber depositado un importe de 1,95 millones de ecus (333 millones de francos ruandeses).

9.8. Las cuentas de los fondos de contrapartida deberían generar intereses, pero con frecuencia esta condición no se ha respetado (Burundi, Etiopía, Ruanda) o sólo se ha respetado parcialmente (Ghana, Kenia, Tanzania) <sup>(79)</sup>. A causa de ello se ha producido una pérdida de valor de los fondos de contrapartida debido a los elevados tipos de inflación de los países afectados.

9.9. Por otra parte, aunque los fondos de contrapartida STABEX debían en principio depositarse en cuentas distintas de las de los demás fondos de contrapartida para someterlos al sistema de movilización condicional previsto en el artículo 211—3 del Cuarto Convenio de Lomé, en tres países no se ha cumplido este requisito (Ghana, Madagascar y Tanzania). La Comisión debería volver a estudiar esta disposición que contraviene su política general de consolidar todos sus fondos de contrapartida en una sola cuenta.

#### Seguimiento financiero de STABEX por la Comisión

9.10. De la aplicación de las transferencias de STABEX el sistema contable FED sólo hace aparecer el pago a la cuenta bancaria del país ACP en Europa. Ahora bien, en esta fase (capítulo 7), las delegaciones de la Comisión deben aún realizar un trabajo considerable para consolidar la aplicación y el seguimiento de la utilización de los créditos STABEX en el Estado ACP. Pese a este hecho, no existe en las delegaciones ningún sistema de elaboración de informes sobre la utilización de los créditos STABEX. La Comisión debería tomar medidas para que las delegaciones den cuenta con precisión de la utilización de los créditos STABEX y para que sus servicios centrales establezcan un sistema de consolidación de la ejecución financiera de los MOM.

9.11. Para que las autoridades de aprobación de la gestión puedan apreciar mejor la aplicación de STABEX, su ejecución financiera en los distintos Estados ACP debería aparecer en los estados financieros anuales del FED <sup>(80)</sup>. Estos datos podrían presentarse en forma de

<sup>(79)</sup> Un control de la Comisión sobre los fondos de contrapartida en Ghana, efectuado en marzo de 1993, puso de manifiesto que no se había pagado ningún interés de los fondos depositados en las cuentas corrientes, pese al hecho de que dichas cuentas en general generaban intereses de un tipo del 8,5 % aproximadamente. Por otra parte, las cuentas de depósitos producían intereses del 10 %, cuando los tipos del mercado local eran del 22 %.

En Kenia, los fondos de contrapartida no comenzaron a depositarse en cuentas generadoras de intereses hasta mayo de 1993.

En Tanzania, una parte de los fondos se encontraba en cuentas de depósitos, pero el tipo del 12 % aplicado era inferior al del mercado y sólo representaba aproximadamente la mitad del tipo de inflación.

<sup>(80)</sup> En su informe de aprobación de la gestión de 19 de abril de 1994, sobre el ejercicio 1992 (documento A3—0257/94), el Parlamento Europeo estimaba que la Comisión debía rendir cuentas de la aplicación de los MOM al Parlamento y al Tribunal de Cuentas Europeo.

información complementaria a los estados financieros, como ocurre con la información facilitada por la Comisión con respecto a los fondos de contrapartida. Dichos datos también deberían figurar en el Informe Anual que redacta la Comisión, a la atención de los Estados miembros, sobre el funcionamiento de STABEX <sup>(81)</sup>. Estos informes que enuncian las intenciones que figuran en los MOM son ambiguos en lo que se refiere a la aplicación efectiva de las acciones previstas.

#### 10. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE STABEX EN EL MARCO DE LOMÉ IV

10.1. Las nuevas disposiciones de Lomé IV sobre STABEX debían esencialmente reforzar el control de la utilización de los recursos. Uno de los aspectos importantes en este sentido debería haber sido la preparación de un marco de seguimiento de ejecución (7.1) que garantizara una aplicación de los MOM conforme a las previsiones y que permitiera juzgar si sus objetivos se habían alcanzado adecuadamente.

10.2. Con las nuevas disposiciones, las delegaciones de la Comisión se han encargado del seguimiento de las operaciones STABEX. Algunas delegaciones han recurrido a asistencia técnica, financiada en general con créditos STABEX. Este fue el caso particular de los programas de importación, en el que asistentes técnicos también se encargaron del seguimiento de programas financiados con los créditos de apoyo al ajuste estructural. Debido a los escasos recursos de las delegaciones y a los conocimientos especializados necesarios para el seguimiento de numerosos aspectos técnicos de las reformas, sería deseable que las delegaciones recurrieran más a la asistencia técnica, incluso de origen local, en todos los casos en que ello sea posible.

10.3. Para la supervisión de su ejecución, los MOM con frecuencia han previsto la constitución de comités directivos, formados por representantes del Estado ACP y de la delegación de la Comisión. En determinados casos, estos comités han desempeñado mal sus funciones (Burundi, Madagascar, Papúa Nueva Guinea y Uganda). Para mejorar la eficacia de estos comités, su buen funcionamiento debería inscribirse entre las condiciones de la liberación de los tramos de financiación.

10.4. Los servicios centrales de la Comisión sólo desempeñan un papel reducido en el seguimiento cotidiano de STABEX y son las delegaciones quienes deben informar a la Comisión, a medida que surjan cuestiones particulares que merezcan la atención de los servicios centrales. Aunque este planteamiento es en general bueno, también sería deseable que las delegaciones informaran formalmente a los servicios centrales para que éstos dispongan de una visión clara de las operaciones STABEX en cada uno de los países afectados. Ya existe un sistema de notificación anual en el caso de los

<sup>(81)</sup> Informe elaborado de conformidad con el artículo 31—3 del acuerdo interno relativo a la financiación y a la gestión de las ayudas en el marco de Lomé IV (DO nº L 229 de 17. 8. 1991).

proyectos correspondientes a los programas indicativos nacionales que podría adaptarse a las operaciones STABEX ejecutadas en los Estados ACP.

10.5. Al igual que los Convenios anteriores, el Convenio de Lomé IV prevé que el Estado ACP envíe a la Comisión un informe sobre el uso que haya hecho de los recursos transferidos<sup>(82)</sup>. Este informe debe comunicarse en los doce meses siguientes a la movilización de los recursos por el Estado ACP. Este plazo suponía que las operaciones que se habían de financiar se terminarían en una gran parte un año después de la transferencia inicial de recursos; ahora bien, en la mayor parte de los países no ha ocurrido así, lo que puede explicar por qué determinados países no habían enviado informe alguno en el plazo establecido. Los informes presentados, por su parte, a menudo eran demasiado concisos y limitados a la simple enumeración de los pagos efectuados (Costa de Marfil y Papúa Nueva Guinea). Sería deseable preparar un marco uniforme para estos informes con objeto de mejorar su presentación y su contenido y de ese modo facilitar la transmisión de la información.

10.6. Para delimitar los efectos de STABEX en los diferentes países, cada MOM prevé una evaluación sistemática de sus operaciones. Esta disposición debería abrir camino a intervenciones STABEX más eficaces. No obstante, al final de 1993, el escaso índice de ejecución de la mayor parte de los MOM aún no había permitido realizar ninguna evaluación. Además, la Comisión proyectaba una evaluación del instrumento STABEX en su conjunto, que se debería realizar durante el año 1994. Esta evaluación es particularmente deseable en la medida en que STABEX no ha sido objeto de evaluación global alguna desde 1981 y en que por otra parte, la evaluación de las insuficiencias de recursos del sistema finalmente no ha dado lugar a ningún resultado concreto (3.18).

## 11. CONCLUSIÓN

### Contexto general de la aplicación del sistema STABEX

11.1. Debido a un aumento continuo de la producción mundial, los precios de los dos principales productos apoyados por el sistema STABEX, el café y el cacao, sólo representaban respectivamente el 38 % y 32 % de su nivel de 1980 (3.8) en el momento de la entrada en vigor del Cuarto Convenio de Lomé en 1991. En este contexto, los acuerdos internacionales de estabilización de las cotizaciones de estos productos, firmados entre países productores y países consumidores, se vinieron abajo. Los recursos STABEX se han movilizado dentro de una situación de crisis generalizada en un clima de grave escasez en las finanzas públicas.

11.2. Simultáneamente, la mayor parte de los países ACP habían emprendido, con el impulso del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, duros esfuerzos de recuperación de sus equilibrios financieros internos (presupuestarios) y externos (balanza de pagos), que les obligaban a efectuar reformas estructurales de graves consecuencias sociopolíticas (6.4).

11.3. En los países de la zona del franco, la sobrevaloración de la moneda (7.28) había encarecido hasta 1994 el coste de los factores de producción y anulado una gran parte de sus esfuerzos de productividad. Los sistemas demasiado rígidos de precios garantizados a los productores han acarreado a estos Estados cargas insostenibles.

11.4. En este ambiente general particularmente difícil, la Comunidad, mediante Lomé IV, ofreció a un número limitado de países un sistema de compensación de sus pérdidas de exportación agrícolas del que se hallan excluidos otros países que no obstante han firmado con la Comunidad acuerdos de cooperación al desarrollo. Por este motivo, el sistema STABEX se presenta como un instrumento de apoyo selectivo que, contrariamente a los mecanismos de los acuerdos internacionales sobre los productos básicos, contribuye escasamente a la mejora de la situación general de los países productores, dado que no aborda de manera global las cuestiones estructurales de exceso de producción de estos productos en el plano mundial.

### Economía del sistema previsto por el nuevo Convenio

11.5. Hasta el Tercer Convenio de Lomé, el sistema STABEX era un instrumento esencialmente coyuntural destinado a paliar las incertidumbres de los ciclos que afectan a la producción y la comercialización de los productos agrícolas básicos. Incluía un mecanismo de reconstitución de los recursos en períodos prósperos que le aseguraba en principio una cierta perennidad (3.9).

11.6. El Cuarto Convenio de Lomé abandonó el concepto de reconstitución para seleccionar un dispositivo de subvenciones a fondo perdido acompañado, en la parte que respecta a la Comunidad, de un derecho de control de la utilización de los fondos a través de los marcos de obligaciones mutuas (2.8 y 6.12).

11.7. Pese a la insuficiencia crónica de los recursos (3.7), el nuevo Convenio mantuvo un sistema en el que los beneficiarios consideran que tienen derecho a la compensación completa de sus pérdidas de exportación, lo que ha sido la causa de las dificultades encontradas cada año para aumentar el importe de los recursos que se han de asignar al sistema (3.13 a 3.18).

11.8. El mecanismo de cálculo de los derechos a transferencias se modera mediante un procedimiento de corrección que deja demasiado margen a la negociación y a las relaciones de fuerza, aunque determinados países se benefician de ello indebidamente (4.4 a 4.6). Por el contrario, el Convenio no corrige las pérdidas de ingresos debidas a descensos de calidad de los productos y que por lo tanto deberían quedar a cargo de los Estados ACP (4.8). Asimismo, se mantiene un régimen excepcional y costoso (3.10) en beneficio de determinados Estados por razones fundamentalmente históricas (cláusula de todos los destinos) cuando en este sentido, el Convenio ha aprobado nuevas disposiciones.

<sup>(82)</sup> Artículo 212 del Convenio de Lomé IV.

11.9. Las modificaciones introducidas por el nuevo Convenio conllevan contradicciones entre algunos de sus objetivos. Aunque fundamentalmente se trata de poner remedio a los efectos de las pérdidas de exportación, los marcos de obligaciones mutuas también pretenden tratar sus causas (6.1, 6.15, 7.8 y 7.28), lo que correspondería más a las acciones a largo plazo de los programas indicativos nacionales (6.6). Aunque el Convenio mantiene el carácter en principio sectorial del sistema (6.2), el contexto económico global no puede ignorarse sin riesgo de que se produzcan incoherencias con las políticas de ajuste estructural emprendidas por otra parte (6.4 y 6.5). Por último, la introducción de marcos de obligaciones mutuas supone plazos considerables de elaboración (6.13 y 6.14) y de aplicación (7.3 y 7.4) que hacen perder a STABEX su carácter de instrumento coyuntural de desembolso rápido (5.5 y 6.24).

11.10. El Convenio no ha previsto la asignación de fondos importantes STABEX a programas generales o sectoriales de importación (7.5). Por ello, no ha dispuesto de un marco de gestión de las masas considerables de fondos de contrapartida que generan estos programas [7.3.c) y anexo 6]. De este modo, no han existido obstáculos para que los fondos de contrapartida se asignaran en varias ocasiones a operaciones ajenas a los objetivos del sistema STABEX (7.25 y 7.27).

#### Gestión financiera

11.11. La gestión financiera del sistema resulta opaca pese a los mecanismos de rendición de cuentas previstos por el acuerdo financiero interno (9.11). La contabilización de los intereses financieros liberados de los recursos del sistema es deficiente (3.11), mientras que los mecanismos de refuerzo de las dotaciones a veces son discutibles (3.14 y 3.15). De ese modo, en la contabilidad del FED al final de diciembre de 1994, el último tramo anual de créditos STABEX (año de aplicación 1994) sólo era de 109,8 millones de ecus en lugar de los 300 millones de ecus inicialmente previstos por el Convenio.

11.12. Los pagos contabilizados por el FED sobrestiman por adelantado la utilización real de las transferencias debido a los pagos efectuados a cuentas bancarias intermediarias abiertas a nombre de los Estados ACP beneficiarios (3.4). Por otra parte, los servicios de la Comisión no disponen de ninguna información consolidada de la utilización efectiva de las transferencias (7.1) ni de los fondos de contrapartida (7.3).

11.13. La aplicación de los marcos de obligaciones mutuas ha generado un segundo nivel de gestión de los créditos del FED que pasa sin detectar por los procedimientos de control del Reglamento Financiero, aunque operaciones similares (por ejemplo los programas de importaciones) financiadas a través de otros instrumentos respetan este Reglamento [5.2.a) y 9.4].

11.14. Los marcos de obligaciones mutuas han supuesto para las delegaciones de la Comisión un trabajo

considerable de preparación y de seguimiento de los programas de apoyo y de las reformas sin que su volumen de personal se haya adaptado en consecuencia (5.2, 6.17 y 7.53) y sin disponer siempre de asistencia técnica apropiada (8.17 y 10.2).

#### Aplicación de las transferencias STABEX

11.15. Al igual que en el Convenio de Lomé III, la distribución de los recursos entre los beneficiarios es desequilibrada, ya que tres países (cuadro 3.4) han recibido el 46,2% de las transferencias correspondientes a los años 1990 a 1992 (3.19 a 3.21).

11.16. El mecanismo descentralizado de elaboración y aplicación de los marcos de obligaciones mutuas ha sufrido retrasos debidos a la intervención de los servicios centrales durante las fases preparatorias (6.15, 6.22 y 6.23) y se ha visto afectado por tomas de posición opuestas, que varían según los países o los instrumentos financieros cuando se ha tratado de cuestiones como la selección de las operaciones que se han de financiar (7.8, 7.13, 7.31, 7.38, 7.42 y 7.43) o el respeto de las condiciones a las que se subordina la liberación de los fondos (8.9 a 8.23).

11.17. Los fondos STABEX se han orientado con demasiada frecuencia a operaciones de liquidación de errores del pasado en lugar de a las inversiones destinadas a sustituir sectores sin perspectivas reales de futuro con actividades nuevas (6.2, 6.5 y 7.5). Estas asignaciones discutibles se han visto facilitadas por la acción de los fondos de contrapartida que acompañan a los programas de importación. Estas transferencias han servido de este modo para compensar la mala gestión de organismos públicos [7.26, 7.27.d), 7.29 a 7.33, 7.39 y 7.41], opciones discutibles de política monetaria (7.28, 7.37 y 7.38), o falta de viabilidad de sistemas de mantenimiento de los precios (7.42 a 7.49), en la mayor parte de los casos en detrimento de los propios productores (2.8.d y 6.2).

11.18. Se han realizado pocos esfuerzos dentro de STABEX para poner remedio a las debilidades institucionales de los países beneficiarios, bien se trate de la cooperación estadística (4.3) o de análisis sustanciales de los sectores afectados por las pérdidas de ingresos (6.10 y 6.16).

11.19. La lentitud de aplicación de los marcos de obligaciones mutuas ha retrasado de manera importante las evaluaciones previstas por cada MOM para apreciar la repercusión de las financiaciones y extraer conclusiones para las operaciones futuras (10.6).

#### Apreciación global

11.20. Pese a las cuestiones que cabe plantearse sobre la capacidad del sistema STABEX para subsanar pérdidas de ingresos cuyas causas son mundiales y en gran medida influidas por la producción de países que no forman

parte del sistema (por ejemplo Brasil), las nuevas disposiciones del Convenio de Lomé han permitido al FED progresar hacia un mejor control de los fondos movilizados.

11.21. Quedan tres grandes cuestiones por solucionar prioritariamente: la insuficiencia de los recursos (3.5), los

objetivos que se pretende alcanzar y su complementariedad con los de los demás instrumentos financieros del FED (6.1) y, por último, el establecimiento de un dispositivo real de seguimiento de los marcos de obligaciones mutuas para facilitar a la autoridad de aprobación de la gestión una visión sintética precisa y fidedigna de su aplicación (7.1) <sup>(83)</sup>.

El presente informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo, en su reunión de 26 de abril de 1995.

*Por el Tribunal de Cuentas*

André J. MIDDELHOEK

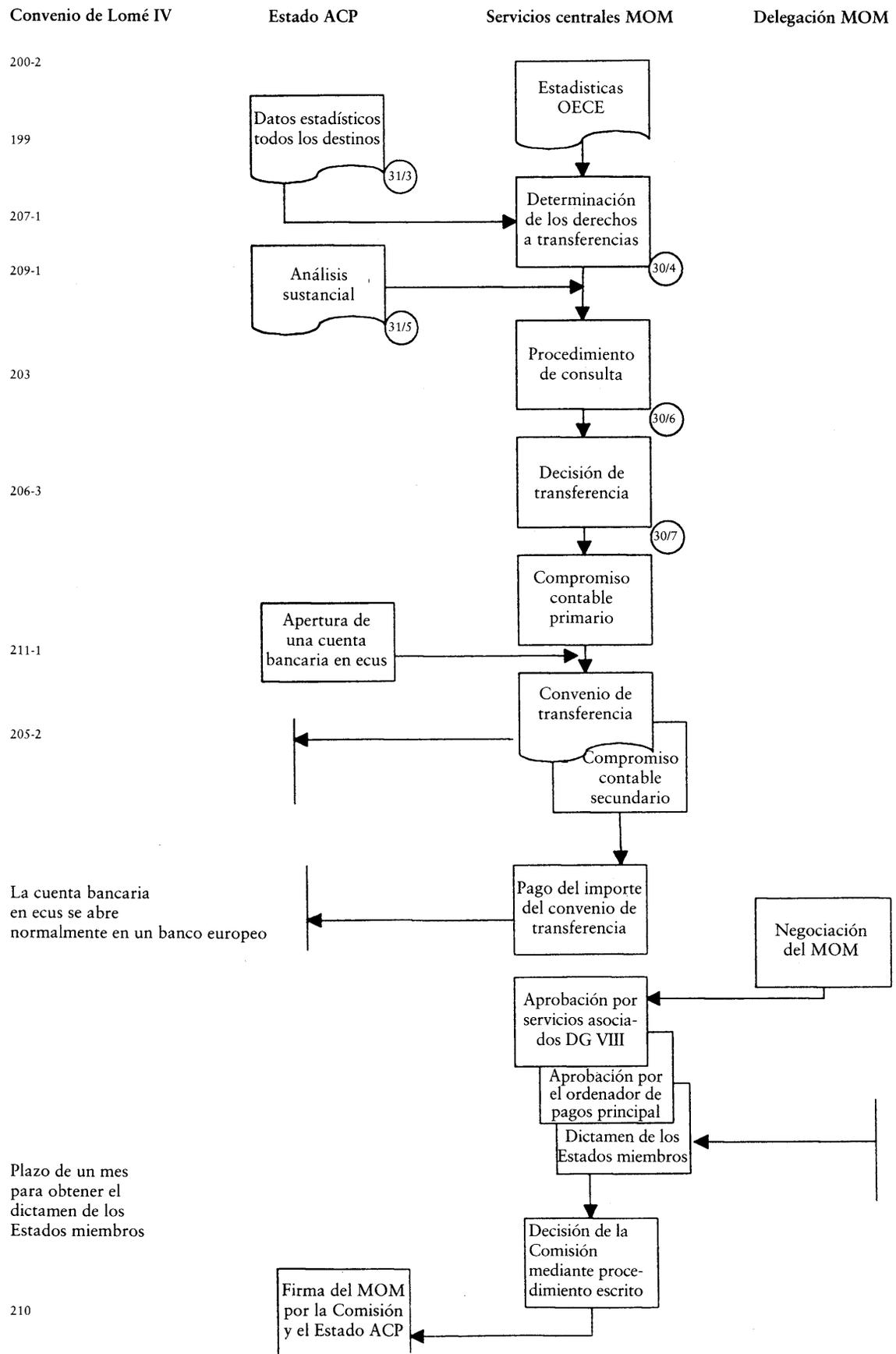
*Presidente*

---

<sup>(83)</sup> Véase a este respecto el Informe Anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 1993, apartado 15.75, DO. nº C 327 de 24. 11. 1994.

ANEXO 1

PROCEDIMIENTO DE DECISIÓN DE NOTIFICACIÓN Y DE PAGO DE LAS TRANSFERENCIAS STABEX LOMÉ IV.



## ANEXO 2

## ANÁLISIS DE LAS TRANSFERENCIAS STABEX POR ESTADOS ACP EN EL MARCO DE LOMÉ IV

Estados ACP	Año de aplicación				% con relación al Total
	1990	1991	1992	Total	
<b>ÁFRICA</b>					
Angola	0	0	0	0	0,00
Benín	253 402	357 252	0	610 654	0,05
Burkina Faso	386 502	1 752 905	1 576 270	3 715 677	0,31
Botswana	0	0	0	0	0,00
Burundi	16 549 007	7 981 905	9 365 190	33 896 102	2,81
Camerún	67 388 239	69 201 389	47 906 403	184 496 031	15,29
Cabo Verde	115 659	0	0	115 659	0,01
República Centroafricana	6 731 453	2 543 881	2 273 773	11 549 107	0,96
Chad	0	0	0	0	0,00
Comoras	2 334 877	190 226	880 692	3 405 795	0,28
Congo	0	0	0	0	0,00
Costa de Marfil	91 171 740	71 752 201	53 786 386	216 710 327	17,96
Djibouti	0	0	0	0	0,00
Guinea Ecuatorial	2 297 481	1 222 271	1 520 996	5 040 748	0,42
Etiopía	64 588 449	49 395 179	40 897 897	154 881 525	12,84
Gabón	0	0	0	0	0,00
Gambia	0	354 307	0	354 307	0,03
Ghana	6 889 065	16 430 110	4 883 722	28 202 897	2,34
Guinea-Bissau	0	368 265	394 579	762 844	0,06
Guinea Conakry	0	0	0	0	0,00
Kenia	29 870 422	16 413 425	16 739 704	63 023 551	5,22
Lesotho	0	936 504	950 965	1 887 469	0,16
Liberia	0	0	0	0	0,00
Madagascar	21 554 856	16 585 084	9 980 228	48 120 168	3,99
Malawi	1 705 852	2 509 249	0	4 215 101	0,35
Malí	329 852	612 134	0	941 986	0,08
Mauritania	9 583 712	4 087 698	825 417	14 496 827	1,20
Isla Mauricio	0	0	0	0	0,00
Mozambique	0	1 268 604	554 909	1 823 513	0,15
Namibia	0	0	0	0	0,00
Níger	0	0	0	0	0,00
Nigeria	0	0	0	0	0,00
Ruanda	16 572 166	10 132 156	14 322 300	41 026 622	3,40
Santo Tomé y Príncipe	994 574	1 063 068	791 978	2 849 620	0,24
Senegal	0	0	9 206 367	9 206 367	0,76
Seychelles	0	0	0	0	0,00
Sierra Leona	2 041 855	1 403 270	2 331 063	5 776 188	0,48
Somalia	0	0	0	0	0,00
Sudán	31 752 600	32 101 816	28 354 606	92 209 022	7,64
Swazilandia	0	0	0	0	0,00

Estados ACP	Año de aplicación				
	1990	1991	1992	Total	% con relación al Total
Tanzania	19 178 230	12 528 859	13 594 322	45 301 411	3,75
Togo	5 229 918	7 749 271	3 078 909	16 058 098	1,33
Uganda	36 985 649	34 209 813	24 338 606	95 534 068	7,20
Zaire	0	0	0	0	0,00
Zambia	0	0	0	0	0,00
Zimbabwe	0	0	15 280 519	15 280 519	1,27
<b>ÁFRICA: Total</b>	<b>434 505 560</b>	<b>363 150 842</b>	<b>303 835 801</b>	<b>1 101 492 203</b>	<b>91,30</b>
<b>CARIBE</b>					
Antigua y Barbuda	0	0	0	0	0,00
Bahamas	0	0	0	0	0,00
Barbados	0	0	0	0	0,00
Belize	0	0	0	0	0,00
Dominica	673 209	158 647	1 225 825	2 057 681	0,17
República Dominicana	0	0	0	0	0,00
Granada	2 026 633	1 789 482	2 406 427	6 222 542	0,52
Guyana	0	0	0	0	0,00
Haití	11 650 382	5 369 588	3 971 855	20 991 825	1,74
Jamaica	0	0	0	0	0,00
S. Cristóbal y Nevis	0	0	0	0	0,00
Sta. Lucía	0	0	728 393	728 393	0,06
S. Vicente y las Granadinas	0	0	0	0	0,00
Surinam	0	0	0	0	0,00
Trinidad	0	0	0	0	0,00
<b>CARIBE: Total</b>	<b>14 350 224</b>	<b>7 317 717</b>	<b>8 332 500</b>	<b>30 000 441</b>	<b>2,49</b>
<b>PACÍFICO</b>					
Fiji	0	0	0	0	0,00
Kiribati	396 292	193 107	0	589 399	0,05
Papúa - Nueva Guinea	24 948 713	17 224 931	17 411 509	59 585 153	4,94
Islas Salomón	4 594 503	1 516 624	41 077	6 152 204	0,51
Tonga	989 666	727 108	111 775	1 828 549	0,15
Tuvalu	15 836	10 640	0	26 476	0,00
Vanuatu	1 702 208	354 959	267 337	2 324 504	0,19
Samoa Occidental	2 175 078	2 272 675	0	4 447 753	0,37
<b>PACÍFICO: Total</b>	<b>34 822 296</b>	<b>22 300 044</b>	<b>17 831 698</b>	<b>74 954 038</b>	<b>6,21</b>
<b>Conjunto de los Estados ACP: Total</b>	<b>483 678 080</b>	<b>392 768 603</b>	<b>329 999 999</b>	<b>1 206 446 682</b>	<b>100,00</b>

## ANEXO 3

## ANÁLISIS DE LAS TRANSFERENCIAS STABEX 1990-92 POR PRODUCTO Y POR ESTADOS ACP

Estados ACP	Producto								
	Café	Cacao	Algodón	Cueros y pieles	Copra	Calamares/Pulpos	Cacahuete	Otros	Total
<b>ÁFRICA</b>									
Benín								610 654	610 654
Burkina Faso			792 762	1 855 532				1 067 383	3 715 677
Burundi	33 073 926			521 127				301 049	33 896 102
Camerún	79 179 755	105 316 276							184 496 031
Cabo Verde				7 053				108 606	115 659
República Centro-africana	10 498 532		1 050 575						11 549 107
Comoras								3 405 795	3 405 795
Costa de Marfil	188 182 910	16 677 301	7 191 368					4 658 747	216 710 326
Guinea Ecuatorial	195 886	4 844 862							5 040 748
Etiopía	133 969 466			20 912 059					154 881 525
Gambia							354 307		354 307
Ghana		28 202 897							28 202 897
Guinea Bissau			72 131				180 375	510 338	762 844
Kenia	62 740 955							282 596	63 023 551
Lesotho								1 887 469	1 887 469
Madagascar	42 092 485							6 027 683	48 120 168
Malawi	220 364							3 994 737	4 215 101
Malí			941 986						941 986
Mauritania						14 496 827			14 496 827
Mozambique								1 823 513	1 823 513
Ruanda	37 968 572			2 753 654				304 396	41 026 622
Santo Tomé y Príncipe		2 849 620							2 849 620
Senegal							9 206 367		9 206 367
Sierra Leona	4 389 047	1 387 141							5 776 188
Sudán			69 368 744	3 521 238			2 507 039	16 812 002	92 209 023
Tanzania	42 857 807		2 186 054					257 550	45 301 411
Togo	11 298 806	4 486 292	273 001						16 058 099
Uganda	91 821 897		701 713	3 010 458					95 534 068
Zimbabwe	2 493 812		12 786 706						15 280 518
<b>Total ÁFRICA</b>	<b>740 984 220</b>	<b>163 764 389</b>	<b>95 365 040</b>	<b>32 581 121</b>	<b>0</b>	<b>14 496 827</b>	<b>12 248 088</b>	<b>42 052 518</b>	<b>1 101 492 203</b>
<b>CARIBE</b>									
Dominica								2 057 681	2 057 681
Granada		1 121 869						5 100 673	6 222 542
Haití	18 800 588	1 487 247						703 990	20 991 825
Sta. Lucía								728 393	728 393
<b>Total CARIBE</b>	<b>18 800 588</b>	<b>2 609 116</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>8 590 737</b>	<b>30 000 441</b>

Estados ACP	Producto								Total
	Café	Cacao	Algodón	Cueros y pieles	Copra	Calamares/ Pulpos	Cacahuete	Otros	
<b>PACÍFICO</b>									
Kiribati					589 399				589 399
Papúa Nueva Guinea	28 994 822	18 505 192			4 777 642			7 307 497	59 585 153
Islas Salomón		587 168			4 889 565			675 471	6 152 204
Tonga					823 983			1 004 566	1 828 549
Tuvalu					26 476				26 476
Vanuatu					2 324 504				2 324 504
Samoa Occidental		687 125			3 399 741			360 887	4 447 753
<b>Total PACÍFICO</b>	<b>28 994 822</b>	<b>19 779 485</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>16 831 310</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>9 348 421</b>	<b>74 954 038</b>
<b>TOTAL GLOBAL</b>	<b>788 779 630</b>	<b>186 152 990</b>	<b>95 365 040</b>	<b>32 581 121</b>	<b>16 831 310</b>	<b>14 496 827</b>	<b>12 248 088</b>	<b>59 991 676</b>	<b>1 206 446 682</b>
% del total de las transferencias	65,38	15,43	7,90	2,70	1,40	1,20	1,02	4,97	100

## ANEXO 4

## COMPARACIÓN ENTRE LAS TRANSFERENCIAS STABEX DE LOMÉ IV Y LAS DOTACIONES DE LOS PROGRAMAS INDICATIVOS NACIONALES

(Mio ECU)

Estado ACP	Total de las transferencias Stabex de Lomé IV 1990 y 1991	Dotación PIN de Lomé IV	Transferencias Stabex 1990 + 1991 en % del PIN
Benín	0,6	83,0	0,74 %
Burkina Faso	2,1	124,0	1,73 %
Burundi	24,5	112,0	21,90 %
Camerún	136,6	110,0	124,17 %
Cabo Verde	0,1	23,0	0,50 %
República Centroafricana	9,3	75,0	12,37 %
Comoras	2,5	22,0	11,48 %
Costa de Marfil	162,9	90,0	181,03 %
Etiopía	114,0	225,0	50,66 %
Gambia	0,3	21,0	1,69 %
Ghana	23,3	105,0	22,21 %
Guinea Bissau	0,4	37,0	1,00 %
Guinea Ecuatorial	3,5	12,5	28,16 %
Kenia	46,3	140,0	33,06 %
Lesotho	0,9	42,5	2,20 %
Madagascar	38,1	130,0	29,4 %
Malawi	4,2	121,0	3,48 %
Malí	0,9	136,0	0,69 %
Mauritania	13,7	61,0	22,41 %
Mozambique	1,3	154,0	0,82 %
Ruanda	26,7	118,0	22,63 %
Santo Tomé y Príncipe	2,1	6,5	31,66 %
Sierra Leona	3,5	77,0	4,47 %
Sudán	63,9	142,0	44,97 %
Tanzania	31,7	166,0	19,10 %
Togo	13,0	68,0	19,09 %
Uganda	71,2	145,0	49,10 %
Dominica	0,8	5,5	15,12 %
Granada	3,8	4,5	84,80 %
Haití	17,0	106,0	16,06 %
Kiribati	0,6	6,0	9,82 %
Papúa Nueva Guinea	42,2	40,0	105,43 %
Islas Salomón	6,1	19,0	32,16 %
Tonga	1,7	6,0	28,61 %
Tuvalu	p.m.	1,3	2,04 %
Vanuatu	2,1	6,5	31,65 %
Samoa Occidental	4,5	9,0	49,42 %
	876,4	2 750,3	31,87 %

## ANEXO 5

## UTILIZACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS STABEX EN 1990 Y 1991

(Mio ECU)

Estado ACP	1990			1991		
	Transferencias de 1990	Transferencias utilizadas en 1990	Porcentaje de utilización	Transferencias de 1991	Transferencias utilizadas en 1991	Porcentaje de utilización
Benín	0,3	0,0	0,0 %	0,4	0,0	0,0 %
Burkina Faso	0,4	0,0	0,0 %	1,8	0,0	0,0 %
Burundi	16,5	15,3	92,7 %	8,0	0,0	0,0 %
Camerún	67,4	61,5	91,2 %	69,2	0,8	1,2 %
Cabo Verde	0,1	0,0	25,0 %	—	—	—
República Centroafricana	6,7	2,4	35,8 %	2,5	0,0	0,0 %
Comoras	2,3	1,1	47,8 %	0,2	0,0	0,0 %
Costa de Marfil	91,2	94,3 (*)	103,4 %	71,8	36,7	51,1 %
Dominica	0,7	0,4	57,1 %	0,2	0,0	0,0 %
Etiopía	64,6	3,4	5,3 %	49,4	0,0	0,0 %
Gambia	—	—	—	0,4	0,0	0,0 %
Ghana	6,9	6,9	100,0 %	16,4	0,0	0,0 %
Granada	2,0	1,5	75,0 %	1,8	0,0	0,0 %
Guinea-Bissau	—	—	—	0,4	0,0	0,0 %
Guinea Ecuatorial	2,3	1,2	52,2 %	1,2	0,0	0,0 %
Kenia	29,9	25,3	84,6 %	16,4	0,0	0,0 %
Kiribati	0,4	0,2	50,0 %	0,2	0,0	0,0 %
Lesotho	—	—	—	0,9	0,0	0,0 %
Madagascar	21,6	10,9	50,5 %	16,6	0,0	0,0 %
Mauritania	9,6	5,3	55,2 %	4,1	0,0	0,0 %
Malí	0,3	0,0	0,0 %	0,6	0,0	0,0 %
Mozambique	—	—	—	1,3	0,0	0,0 %
Papúa-Nueva Guinea	24,9	24,9	100,0 %	17,2	0,0	0,0 %
Ruanda	16,6	5,4	32,5 %	10,1	0,0	0,0 %
Santo Tomé y Príncipe	1,0	0,0	0,0 %	1,1	0,0	0,0 %
Sierra Leona	2,0	0,0	0,0 %	1,4	0,0	0,0 %
Islas Salomón	4,6	1,3	28,3 %	1,5	0,0	0,0 %
Tanzania	19,2	17,5	91,1 %	12,5	0,0	0,0 %
Togo	5,2	0,0	0,0 %	7,7	0,0	0,0 %
Tuvalu	0,0	0,0	0,0 %	0,0	0,0	0,0 %
Uganda	37,0	12,2	33,0 %	34,2	1,5	4,4 %
Vanuatu	1,7	0,6	35,3 %	0,4	0,0	0,0 %
Samoa Occidental	2,2	0,0	0,0 %	2,3	0,0	0,0 %
Total	437,6	291,6	66,6 %	352,2	39,0	11,1 %

(\*) Incluidos los intereses percibidos en el país ACP.

## ANEXO 6

## UTILIZACIÓN DE LOS FONDOS DE CONTRAPARTIDA 1990 Y 1991 AL 31 DE OCTUBRE DE 1993

(Mio ECU)

Estado ACP	Fondos de contrapartida previstos por el MOM de 1990	Fondos de contrapartida utilizados	Porcentaje de utilización de los fondos de contrapartida	Fondos de contrapartida previstos por el MOM de 1991	Fondos de contrapartida utilizados	Porcentaje de utilización de los fondos de contrapartida
Burundi	15,7	11,6	73,9 %	(a)		—
Etiopía	56,0	0,0	0,0 %	48,8	0,0	0,0 %
Ghana	6,9	6,9	100,0 %	16,3	0,0	0,0 %
Kenia	29,8	3,5	11,7 %	(a)		—
Madagascar	21,5	10,1	47,0 %	(a)		—
Mauritania	8,0	3,9	48,8 %	3,9	0,0	0,0 %
Ruanda	5,6	0,0	0,0 %	(a)		—
Sierra Leona	2,0	0,0	0,0 %	(a)		—
Tanzania	12,7	8,2	64,6 %	(a)		—
Uganda	28,0	8,6	30,7 %	1,9	0,0	0,0 %
Total	186,2	52,8	28,4 %	70,9	0,0	0,0 %

(a) MOM de 1991 no firmado al 31 de octubre de 1993.

**RESPUESTA DE LA COMISIÓN AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS  
RELATIVO AL STABEX EN EL MARCO DEL PRIMER PROTOCOLO FINANCIERO DEL  
CUARTO CONVENIO DE LOMÉ**

Desde 1991, el Convenio de Lomé ha establecido un control más estricto de la utilización de los fondos STABEX: exige que la asignación de las cantidades transferidas se acuerde previamente en un «Marco de Obligaciones Mutuas» (MOM) y que los fondos se ingresen primero en cuentas de doble firma en ecus abiertas a nombre del país beneficiario. Sumado a la insuficiencia de recursos, el nuevo procedimiento ha generado algunos retrasos; la apertura de cuentas nuevas en divisas retrasa a veces los pagos; la negociación de los MOM supone una carga importante para ambas partes y lleva, en muchos casos, varios meses. Salvo en los casos en que los fondos STABEX se utilizan para apoyar un programa de ajuste estructural, el respeto de las obligaciones consignadas en los MOM por parte de los países ACP genera también mayor dilación en la utilización de las divisas o de los fondos de contrapartida que generan.

No obstante, gracias a esta nueva disciplina, el STABEX ha ganado en rigor lo que ha perdido en rapidez. El nuevo sistema permite asignar mejor los recursos transferidos, contribuye a la reestructuración en profundidad de los sectores de producción y da mayor coherencia al STABEX y demás instrumentos de Lomé. Así, los fondos STABEX son determinantes para la reorganización de los sectores de producción y exportación, por ejemplo, en Camerún y Costa de Marfil, o en las estrategias de diversificación económica, en el caso de Etiopía y de Uganda.

La Comisión se felicita de que el Tribunal de Cuentas reconozca que las nuevas disposiciones vigentes hayan permitido mejorar el control de los fondos movilizados.

En repetidas ocasiones, el Tribunal de Cuentas hace referencia a los recursos humanos asignados a las delegaciones. Cabe señalar a este respecto que la Comisión procura lograr la mejor asignación posible de dichos recursos habida cuenta de los medios de que dispone.

## 1. INTRODUCCIÓN

1.5. La Comisión opina que no existen contradicciones entre los objetivos asignados por el Convenio al sistema STABEX, sino más bien una jerarquía entre objetivos posibles, que no son sino un reflejo de la compleja problemática económica de los países ACP, especialmente cuando dichos países han emprendido un proceso de ajuste estructural.

## 3. GESTIÓN DE LA DOTACIÓN STABEX DE LOMÉ IV

### Situación financiera del STABEX de Lomé IV

3.3. Cabe recordar que en virtud del apartado 3 del artículo 207 del Cuarto Convenio de Lomé, la decisión de transferencia incumbe a la Comisión. Dicha decisión se adoptó el 22 de julio de 1993 para el año de aplicación 1992, sobre la base de los recursos ordinarios disponibles y, en lo que se refiere a las cantidades complementarias, de forma condicional en relación con posibles recursos adicionales. Esa decisión sólo se hizo efectiva en febrero de 1994, tras alcanzarse un acuerdo en el seno del Comité de Embajadores ACP-CE sobre la cuestión de la insuficiencia de recursos.

3.4. Las obligaciones de la Comisión con respecto a los Estados ACP en materia de transferencias se formalizan convencionalmente en el momento de efectuarse el ingreso en la cuenta en ecus. Por lo que se refiere a la aplicación efectiva de las operaciones financiadas por dichas transferencias, la Comisión ha creado un sistema que, a partir de 1995, permitirá dar cuenta de la utilización de los fondos. No obstante, consciente de que conviene instituir un seguimiento de su utilización, la Comisión está poniendo a punto un sistema de contabilización de los MOM, basado en el seguimiento de los programas que generan fondos de contrapartida, y se ha propuesto elaborar un informe anual, que se redactará por primera vez al cierre del ejercicio 1995.

### Insuficiencia de los recursos

3.9. En opinión de la Comisión, la decisión del Consejo ACP-CEE de noviembre de 1991 estaba plenamente justificada dada la situación económica y social de los países ACP correspondientes. El cálculo del importe reembolsable (900 Mecu) hecho por el Tribunal de Cuentas es puramente teórico, y se comprobará que la obligación de reembolso no hubiera podido cumplirse si se analiza la evolución económica posterior a la decisión cuestionada por el Tribunal.

### Estatuto «todos los destinos»

3.10. Cuando el Consejo de la UE decidió proponer que se prorrogara un año la excepción contemplada en el Anexo XLVII del Convenio de Lomé, la Comisión manifestó que lamentaba profundamente dicha prórroga, por

considerarla contraria al espíritu y a la letra del Convenio. En cuanto a la insuficiencia de los recursos, la situación se hizo especialmente difícil para los años de aplicación de 1990 a 1992, correspondientes al Cuarto Convenio de Lomé, alcanzándose índices de cobertura inferiores al 50%.

#### Medidas adoptadas para luchar contra la insuficiencia de los recursos STABEX

3.11. Los intereses contabilizados sólo representan una fracción de los intereses generados durante el ejercicio. Los intereses que han de contabilizarse se encuentran en las cuentas de regularización o se conocerán en el transcurso del siguiente ejercicio.

3.15. a) y b) El hecho de que la transferencia de recursos o la utilización excepcional a que se hace referencia no estén expresamente contempladas en el Convenio no significa, según la Comisión, que el Consejo ACP-CE no tenga derecho a autorizarlas. Según el apartado 4 del artículo 194 del Convenio, el Consejo de Ministros ACP-CE, estudiará las disposiciones que deban adoptarse para remediar la insuficiencia de recursos, basándose en un informe de la Comisión.

3.18. Por lo que se refiere al informe al que alude el Tribunal, resultó que el consultor no respondió a la problemática planteada, según se había especificado en las condiciones generales.

#### Distribución de los recursos por país

3.21. Existe en efecto una estrecha correlación positiva entre los importes transferidos y los flujos de productos agrícolas exportados hacia la Comunidad (o cualquier otros para aquellos ACP que pueden acogerse a esa cobertura) cuando los principales productos de exportación (café, cacao) experimentan una fuerte caída de su cotización en el mercado internacional, como así ocurrió en los años de aplicación 1990 a 1993.

Cabe señalar, no obstante, que en el contexto de la revisión intermedia de Lomé IV, debería introducirse un factor corrector en favor de los ACP menos desarrollados, sin litoral o insulares.

#### 4. CÁLCULO DE LAS TRANSFERENCIAS STABEX

##### Calendario y fiabilidad de las estadísticas

4.3. a) Por lo que se refiere a la tramitación de las transferencias, el Convenio impone un calendario muy ajustado. No obstante, la Comisión procurará seguir ampliando en el futuro las operaciones de cooperación estadística (véase respuesta al punto 11.18).

c) Las delegaciones comprueban los datos estadísticos con los medios de que disponen, y el trabajo que ello supone varía según el número de productos de que se trate. Cabe señalar, no obstante, que los productos que pueden dar lugar a transferencias están claramente identificados y que, una vez que se ha determinado la mejor base estadística para un ejercicio determinado, puede utilizarse en principio para los ejercicios subsiguientes.

#### Reducciones de los derechos de transferencia

4.5. a) Cuando la producción disminuye, es efectivamente difícil determinar cuantitativamente en qué medida esa caída es imputable a factores internos o externos. Esta es una de las razones que justifica la contribución activa de los Estados ACP afectados en las consultas, ya que así pueden exponer su punto de vista sobre la cuestión.

b) Tradicionalmente, las consultas se celebraban entre las representaciones diplomáticas de los Estados ACP y la Comisión. Desde 1994, en el marco de la tramitación de los expedientes del año 1993, se ha recurrido en mayor medida a las delegaciones de la Comisión para llevar a cabo esas consultas. Esta tendencia debería confirmarse en el futuro. Desde esa misma fecha, los demás servicios de la sede afectados han manifestado también su opinión de forma más sistemática.

c) La mayor participación de las delegaciones de la Comisión en el proceso de consultas permitirá que el resultado de las mismas dependa menos de la contribución de las representaciones diplomáticas de los Estados ACP correspondientes.

d) La propuesta de decisión relativa a las transferencias, que ha de ser adoptada por la Comisión, se remite al control financiero junto con los expedientes de dichas transferencias y con los protocolos en los que se indica cómo están calculadas las reducciones contempladas en el artículo 203 del Convenio de Lomé.

La dificultad para apreciar en qué medida el descenso de producción es imputable a los Estados ACP o a factores externos, según se ha planteado en el apartado 4.5 a) del informe del Tribunal son aún mayores para el control financiero que para los servicios del ordenador. Aunque fuera previamente consultado, el interventor tendría que limitarse a controlar el cálculo de dichas transferencias.

4.6. a) La mayor participación de las delegaciones en las consultas [véase apartado 4.5 b)] debería permitir

que en adelante las consultas se centren en los factores técnicos en la mayor medida posible.

- b) Cabe señalar no obstante, que la reducción de la producción, si bien no constituía un objetivo del ajuste estructural, era sin embargo una consecuencia inevitable de éste.

#### Errores observados en el importe de las transferencias STABEX

- 4.7. a) El importe de 1 298 287 ecus se recuperó antes de cerrarse el ejercicio 1994, deduciéndolo de las transferencias correspondientes a los años de aplicación 1992/1993.
- b) El importe de 1 553 977 ecus se incorporará al año de aplicación 1994 y se ejecutará en el transcurso del ejercicio 1995.
- c) Debido a los datos obviamente inutilizables facilitados por Lesoto a los servicios de la Comisión, este país no pudo beneficiarse de transferencias en el año de aplicación 1990. No obstante, la Comisión examinará la forma de remediar el persistente problema que plantean las estadísticas de este país.

El control financiero seguirá efectuando los controles que le corresponden. En el marco de la revisión del Reglamento financiero del FED, se abordará sin duda la cuestión de la gestión y el control de los fondos de contrapartida procedentes de la utilización de los créditos del FED.

#### Incidencia de la calidad de los productos sobre el precio

4.8. El deterioro de la calidad puede ser a veces un factor imputable al Estado ACP correspondiente. Pero también pueden intervenir otras consideraciones de orden climático, por ejemplo. Se trata sin embargo de un factor difícilmente cuantificable y si se tuviera en cuenta sistemáticamente, no facilitaría la celebración de consultas con carácter más regular que preconiza el Tribunal. No obstante, la Comisión estudiará cómo puede tenerse en cuenta dicho factor en el contexto de las disposiciones vigentes, en los casos de responsabilidad manifiesta por parte del Estado ACP.

#### 5. ABONO DE LAS TRANSFERENCIAS STABEX

- 5.2. a) No se trata ya de fondos del FED, sino del país ACP interesado, con una asignación estipulada en los MOM; por consiguiente, la Comisión considera que no se puede hablar de un segundo nivel de gestión del FED.
- b) La apertura de una cuenta en ecus en algún Estado de la UE en lugar de cualquier otro país

es una decisión que corresponde al Estado ACP interesado. Por otra parte, en el contexto de la revisión intermedia de Lomé IV, se ha propuesto mencionar explícitamente que la cuenta en ecus deberá abrirse en un Estado miembro de la UE.

- d) Por lo que se refiere a los recursos de las delegaciones, la Comisión quiere aclarar que asigna los recursos de que dispone con la mayor diligencia posible. En el caso de los países que han recibido importantes cantidades, han solido contar con un apoyo técnico.

5.3.-5.7. La Comisión no está convencida de que el instrumento de medida (tiempo mediano) utilizado por el Tribunal, sea la mejor indicación en este caso. Así, por ejemplo, esa indicación no tiene en cuenta los importes de las transferencias en cuestión.

La Comisión estima sin embargo que los plazos necesarios para abrir las cuentas han sido demasiado largos y que debe examinarse la forma de acortarlos. A este respecto, la Comisión quiere apuntar que la apertura de cuentas de doble firma es un procedimiento relativamente sencillo que los Estados ACP conocen sobradamente en la actualidad.

La Comisión considera que las instrucciones dadas a las delegaciones y, por ende, a los Estados ACP, eran suficientes para que las transferencias pudieran abonarse rápidamente. Entre los factores de retraso, cabe apuntar que, en más de un caso, el principio de la cuenta de doble firma, sólo fue aceptado tras diversos aplazamientos del Estado ACP interesado.

Por otra parte, el artículo 1 de los convenios de transferencia firmados con cada uno de los Estados ACP beneficiarios establece que: «la Comisión realizará en beneficio del Estado ACP para el año de aplicación . . . una transferencia de . . .». En consecuencia, la Comisión opina que corresponde a los Estados ACP abrir una cuenta en ecus para recibir dicha transferencia.

5.8. Desde la aplicación de Lomé IV, los servicios pertinentes de la Comisión han procurado convencer a los Estados ACP, siempre que ha sido necesario, a someter a los bancos que podían recibir los fondos STABEX al juego de la competencia. Este sistema, que ya se está aplicando en Camerún y Uganda, no puede sino mejorar la rentabilidad financiera y la Comisión está animando a los Estados ACP a recurrir a él.

5.9. Las delegaciones interesadas están examinando esta cuestión, con objeto de que se respeten plenamente en el futuro las disposiciones del Convenio.

## 6. PREPARACIÓN DE LOS MARCOS DE OBLIGACIONES MUTUAS

### Disposiciones del Convenio relativas a la utilización de los fondos

6.4.-6.6. El Convenio de Lomé especifica que las transferencias han de utilizarse prioritariamente en los sectores afectados por las pérdidas de ingresos. Así lo establece el apartado 2 del artículo 186 del Convenio de Lomé y, por consiguiente, no es ésta una prioridad, sino un requisito. Este planteamiento se confirma a través de las diferentes posibilidades de utilización que ofrece el Convenio y que responden a las cuestiones abordadas por el Tribunal. Por otra parte, se ha comprobado que en la aplicación de los MOM, las autoridades asociadas a los servicios de la Comisión han recurrido ampliamente a las disposiciones del Convenio y han buscado, según la situación dominante en cada país, las formas más rápidas y eficaces de utilizar los fondos.

### Procedimientos relativos a la elaboración de los marcos de obligaciones mutuas (MOM)

6.11.-6.12. El documento «Principios, líneas directrices y normas relativas a la utilización de las transferencias STABEX en el marco del Cuarto Convenio de Lomé» a que alude el Tribunal en los apartados 6.8 y 6.12 explica de forma exhaustiva la forma de abordar el análisis sobre los motivos de las pérdidas de ingresos. La Comisión estudiará la forma de actualizar y transmitir a los Estados ACP los documentos a que hace referencia el Tribunal.

### Retrasos que afectan a la elaboración de los MOM

6.13. El instrumento de medida utilizado por el Tribunal no tiene en cuenta el importe de las transferencias en cuestión. Para la gran mayoría de los MOM firmados con posterioridad a la «mediana de tiempo», se observa que, salvo en el caso de Ghana, Etiopía y Togo, los importes decididos figuran entre los más bajos para ese ejercicio. En cualquier caso, los plazos son excesivos y la Comisión procurará reducirlos en lo posible.

6.14. El incremento de los plazos puede imputarse en parte al hecho de que la decisión para el año de aplicación 1990 fue tardía. Cuando se adoptó la decisión siguiente (1991), la atención de la mayoría de los Estados ACP interesados estaba centrada fundamentalmente en la negociación de los MOM de 1990.

### Identificación de las operaciones que deben financiarse

6.16. La Comisión considera que conviene agilizar la utilización de los recursos previendo una asistencia técnica sistemática en la preparación y aplicación de los MOM, cuando los importes correspondientes lo justifiquen. En el caso de las transferencias de menor cuantía, la Comisión estudiará la forma de simplificar los procedi-

mientos respetando el espíritu con el que se introdujeron los MOM en el Cuarto Convenio de Lomé.

6.18. Los retrasos excepcionales que afectaron a la decisión del Comité de Embajadores ACP-CE para el año de aplicación 1992 son ciertamente lamentables, si bien no pueden en ningún caso imputarse a la Comisión. No obstante, se han tomado disposiciones para evitar la acumulación de transferencias a la espera de utilización, entre otras cosas, la elaboración de MOM para dos años de aplicación.

### Procedimientos aplicados por la Comisión

6.21. Es indispensable que exista una concertación entre los diferentes servicios competentes de la Comisión para que la decisión sobre la utilización de los recursos transferidos sea la mejor posible.

6.22. a) Los servicios de la Comisión están estudiando la posibilidad de suprimir este procedimiento.

b) La Comisión ha pedido a los Estados miembros que renuncien a este procedimiento.

6.23. A este respecto, debe señalarse que la delegación de poderes en favor de los delegados no es más que uno de los aspectos del problema, al que hay que añadir la escasez de medios a disposición de las delegaciones, tal como señala el Tribunal.

## 7. UTILIZACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS STABEX

### Ejecución financiera de los marcos de obligaciones mutuas

7.1.-7.3. Antes de poner en marcha un sistema de seguimiento financiero de las transferencias STABEX, fue preciso analizar la utilización de los fondos, los procedimientos de recogida de datos y el tratamiento que se les daría. La primera etapa se centró en las transferencias que generan fondos de contrapartida para incorporarlas progresivamente a la base de datos existente. En una segunda fase, se realizó en 1994 una investigación sobre las cuentas abiertas en Europa y se llevaron a cabo misiones de seguimiento de los MOM sobre el terreno (3 en 1994). A finales de 1994, se realizó una nueva investigación sobre las cuentas abiertas en Europa y se ampliaron las competencias de estos mismos servicios para que se ocuparan también de las transferencias utilizadas en ecus en determinados proyectos.

El ejercicio 1995 será con toda seguridad un año clave. Se adjuntará a las cuentas de gestión de 1995 un resumen sobre la aplicación de los MOM y se incorporará a las misiones previstas en el contexto de los fondos de contrapartida el seguimiento de las transferencias STABEX.

## Ejecución detallada de los MOM

### *Programas generales de importación*

7.10. Las previsiones de las necesidades facilitadas por las Instituciones de Bretton Woods y avaladas por el conjunto de los donantes que apoyan el proceso de ajuste estructural resultaron efectivamente excesivas. Entre las múltiples razones de esta sobrevaloración, cabe citar:

- la falta de moneda local cuya creación había sido frenada por el FMI, cuando una parte considerable se encontraba inmovilizada en bonos del tesoro o se estaba utilizando como moneda de sustitución en países vecinos;
- el nivel anormalmente elevado de los tipos de interés en un contexto de inflación contenida que contribuyó a disminuir las inversiones y, en consecuencia, a limitar la utilización de los recursos reservados a la financiación de las importaciones.

7.12. Por lo que respecta a los programas de ajuste estructural, el Convenio de Lomé (artículo 247.2) dispone que la ayuda a la balanza de pagos ha de realizarse a través de los programas generales de importación (PGI) o de los programas sectoriales de importación (PSI). El recurso al PGI constituye en una situación económica determinada el soporte «justificativo y administrativo» del apoyo a la balanza de pagos. El componente sectorial lo constituyen los fondos de contrapartida que representan un apoyo presupuestario específico.

7.13. De conformidad con la nota de instrucciones de 18 de mayo de 1992 sobre la ejecución de los MOM, los servicios de la Comisión consideraron una vez cumplidas las condiciones de aplicación, que Ghana podía optar a una ayuda presupuestaria directa (sin recurrir a un PGI), porque su moneda (cedi) es convertible.

### *Programas sectoriales de importación*

7.17. Es cierto que se aplicaron generalmente los procedimientos habituales de licitación del FED para los contratos de suministros por tratarse de importes de una cuantía elevada. Entretanto, se ha progresado sustancialmente.

La Comisión no quiso apartarse de los procedimientos de licitación del FED en el caso de Etiopía y esta opción respondía sencillamente a la voluntad de garantizar una buena gestión financiera. En un país en vías de reconstrucción, es necesario garantizar la transparencia de los procedimientos y la igualdad de condiciones de los importadores, aunque ello haya supuesto en este caso, mayor demora.

7.20. En octubre de 1994, la Comisión firmó un memorándum de acuerdo con las autoridades etíopes sobre la utilización de los recursos STABEX 1990 y 1991 a través del sistema de subasta de divisas establecido en el

contexto del actual proceso de reforma económica. A finales de diciembre de 1994, el 34% de los fondos estaban comprometidos (el 100% de los suministros agrícolas y del presupuesto modificado para la promoción del comercio exterior) y el 10% había sido abonado.

7.23. Si bien es cierto que los importadores intentaron fraccionar sus compras y retrasar así la liberación de la segunda fracción, fue porque quisieron mantener sus fuentes habituales de abastecimiento.

### *Utilización de los fondos de contrapartida*

7.26. d) Es cierto que la Comisión no disponía de todos los datos relativos al sector del algodón, pero la asignación de fondos se hizo en total acuerdo con el Banco Mundial (autoridad en este sector). Estos permitieron liquidar las deudas del sector y emprender el proceso de privatización de la Oficina del linter.

En vista de las dificultades encontradas a la hora de dar una asignación útil y rápida a los fondos de contrapartida inicialmente previstos en el MOM, respetando lo dispuesto en el Convenio (artículo 209.4: coherencia con el ajuste estructural), las autoridades de Uganda y los servicios de la Comisión decidieron asignar parte de los fondos de contrapartida al programa de reestructuración de la administración pública apoyado por la mayoría de los proveedores de fondos.

7.27. a) Teniendo en cuenta que al 30 de octubre de 1993 no se había producido ninguna entrega, no se generaron fondos de contrapartida (ni se efectuó en consecuencia desembolso alguno) debido a la situación de Etiopía durante el período de transición.

c) Véase la respuesta al apartado 8.10.

d) La reasignación de los fondos de contrapartida generados por la utilización de la segunda y tercera fracción del STABEX de 1990 al sector del café fue decidida en el marco de la modificación del MOM del STABEX 1990 aprobada el 18 de febrero de 1993.

Con esa modificación, se decidió sumar estos fondos de contrapartida a los recursos del STABEX 1991 asignados al sector del café.

El estudio del sector del café (sector afectado por el descenso de los ingresos) que se llevó a cabo entonces puso de manifiesto las necesidades de financiación a las que podían responder los recursos del STABEX.

### **Medidas de reducción de la deuda interna**

7.32. Por lo que respecta al reembolso de atrasos, las modificaciones se hicieron de acuerdo con el artículo 18

del MOM 1990, previo acuerdo entre las partes contratantes, esto es, el Ordenador Nacional y el Jefe de la Delegación de la Comisión. Se comprobó que los pagos y los gastos financieros estaban debidamente justificados para determinar la parte correspondiente a cada exportador en el total de las deudas. Dado que para un exportador una deuda antigua cuesta más que una nueva, el componente de gastos financieros genera un reparto desigual si se comparan los pagos STABEX con las deudas efectivas de los exportadores.

7.33. Aunque la Oficina nacional de comercialización de productos básicos (ONCPB) dispone de activos, nada permite afirmar que sean suficientes para liquidar la totalidad de las deudas (20 000 millones de F CFA, esto es, ± 60 Mecu).

Al no contar con el acuerdo del Gobierno para la liquidación de los activos, los servicios de la Comisión intentaron beneficiar a los pequeños acreedores de acuerdo con lo dispuesto en el Convenio.

7.37.-7.38. Para que pudiera reanudarse la actividad en la campaña 1990/91, el Tesoro reembolsó entre septiembre de 1990 y junio de 1991 una parte de su deuda de 80 000 millones F CFA (esto es, 15,150 millones de F CFA) con el Banco Central de los Estados de África Occidental (BCEAO), antes de proceder a la firma del MOM 1990, el 21 de diciembre de 1991. Dicho reembolso había sido acordado en el transcurso de las negociaciones mantenidas con los proveedores de fondos sobre el cierre del presupuesto de 1990. Se consideró que los fondos STABEX constituían un potencial recurso exterior que permitiría conseguir apoyos presupuestarios externos y que facilitaría ese desembolso por parte del Tesoro. Las distintas partes (incluidos los proveedores de fondos, el Banco Mundial y el FMI) consideraron claramente que los fondos STABEX eran uno de los medios que debían utilizarse para llevar a cabo, a partir de finales de 1991 y gracias al nuevo sistema condicional, el programa de reforma del sector definido en el PASA (programa de ajuste sectorial agrícola) de 1990.

Por motivos administrativos, la movilización de los recursos STABEX exige un plazo determinado (decisión de transferencia el 31 de julio del año siguiente al año de aplicación y negociación del MOM). El Estado de Costa de Marfil no pudo esperar a disponer de los recursos STABEX 1990 para reembolsar los primeros plazos de su deuda, reembolso que sin embargo era necesario para volver a dar liquidez al sector. Ahora bien, la coherencia de este reembolso con la situación macroeconómica se basaba en la disponibilidad de los fondos STABEX.

En realidad, el importe de 12 620 millones de F CFA fueron reembolsados al Tesoro *a posteriori*, una vez que se dieron por cumplidas las condiciones, entre las cuales figuraba la «transmisión de los convenios relativos a la

operación de consolidación de atrasos y de los estados semestrales de ventas de las existencias calidad inferior».

Se trata pues de una financiación *a posteriori* de un gasto público realizado cuando fue necesario y que contribuyó directamente a la reactivación del sector.

La Comisión considera que los fondos STABEX contribuyeron en parte a resolver los problemas de financiación y que el compromiso de 1990 por el que se decidió asignar la transferencia STABEX al reembolso de la deuda del Tesoro a finales de 1992 facilitó la reanudación de las operaciones del sector en la campaña 1990/91.

7.40. La utilización de fondos STABEX para liquidar las deudas del Fondo de Estabilización y Sostenimiento de los Precios de las Producciones Agrícolas (CSSPPA) con los agentes del sector del algodón y el caucho se justificaba por el hecho de que era necesario que los principales operadores de los sectores de diversificación pudieran recuperar su liquidez y volver a ser operativos reembolsando las deudas que el Estado tenía con ellos (reduciendo, de paso, las deudas internas del Estado).

7.41. Se trataba prioritariamente en aquel momento de que los principales operadores de estos sectores recobraran su liquidez, restableciendo con ello la credibilidad y capacidad financiera de estos sectores.

#### Estabilización de los precios

7.48. Mediante la aportación de recursos para cubrir el déficit del sector, el MOM de 1991 permitía al Estado de Costa de Marfil cumplir sus compromisos, de acuerdo con lo estipulado en el MOM 90: «el Gobierno se compromete a liberar los recursos necesarios y claramente identificados para hacer frente a los posibles déficit del sector en la campaña 1991/92, con objeto de no incrementar el importe de los atrasos.» El MOM 90 no prohibía al Gobierno la utilización de recursos externos, y las transferencias STABEX 1991 eran recursos conocidos y claramente identificados. En consecuencia, se cumplía el objetivo marcado, esto es, el equilibrio de los sectores y la transparencia presupuestaria.

7.49. El importe reservado en Burundi procedía de una operación concertada entre el conjunto de los proveedores de fondos del sector del café, esto es la Comisión, el BIRD, la Caisse Française de Développement y el Ministerio de Hacienda de Burundi. No obstante, los proveedores de fondos pidieron al Gobierno burundés la realización de un estudio en el que se especificaran los estatutos y mecanismos de funcionamiento del Fondo de Estabilización. Por otra parte, el MOM especificaba claramente la utilización de estos fondos.

## 8. EJECUCIÓN DE LOS COMPROMISOS CONTRAÍDOS POR LOS ESTADOS ACP

sido aún utilizados, puesto que el MOM no se había firmado aún en marzo de 1995.

### Respeto de las condiciones

Todas las modificaciones en la subsiguiente ejecución de estas transferencias se llevaron a cabo respetando plenamente los artículos 186.2 y 209.4 del Cuarto Convenio de Lomé.

#### *Condiciones macroeconómicas*

8.10. La Comisión se limitó a aplicar el MOM 90 en el que se subordinaron los desembolsos de recursos STABEX a la elaboración de un programa de apoyo al ajuste estructural. De hecho, éste no era más que una posibilidad prevista por el MOM. Se llevó a cabo el primer proyecto iniciado. Más adelante, se suspendieron los desembolsos al suspenderse el programa de ajuste estructural (PAS). Además, debe tenerse en cuenta que la guerra civil que se declaró en Ruanda a partir de octubre de 1990 no facilitaba la aplicación de una política continuada por parte del Gobierno ruandés. Los escasos fondos de contrapartida procedentes del primer proyecto no fueron desembolsados, ya que estaban sujetos a las mismas condiciones (del MOM STABEX 90) a que hace referencia el Tribunal.

8.13. En la medida en que la transferencia se utiliza en conjunción con el ajuste estructural, las condiciones suelen ser generalmente idénticas.

#### Reformas en el plano sectorial

8.12. Aunque los dos instrumentos (Ayuda al ajuste estructural y STABEX) están con frecuencia estrechamente vinculados en su aplicación, el desembolso del STABEX no puede estar necesariamente supeditado al grado de aplicación del programa de ajuste estructural del país.

8.17. A pesar de que las instituciones de Bretton Woods interrumpieron momentáneamente su programa de ajuste estructural, la Comisión consideró que seguían cumpliéndose las condiciones generales que había fijado para la continuación del programa, aunque no se cumplieran algunas condiciones específicas a las que alude el Tribunal. Por ello se efectuaron los desembolsos y, en consecuencia, era lógico que las condiciones iniciales figuraran de nuevo en el siguiente MOM.

a) En Camerún, tras haber contribuido ampliamente al saneamiento de los sectores del cacao y del café a través de los STABEX anteriores (1988 a 1990), la Comisión se proponía fundamentalmente apoyar la reactivación de la producción en estos sectores a través del STABEX 1991, cuyo MOM contemplaba asimismo una serie de medidas complementarias para promover el desarrollo rural y reducir los efectos nefastos en la población de la reducción del nivel de ingresos de los cultivadores. Aunque las utilizaciones contempladas en el MOM 91 en Camerún estaban en consonancia con el programa de ajuste estructural, las condiciones macroeconómicas correspondientes rebasaban el marco del ajuste sectorial financiado por el STABEX, lo cual autorizaba a la Comisión y a las autoridades a proseguir sus operaciones en este sentido.

8.20. En relación con la progresiva liberalización de los sectores iniciada con el MOM del STABEX 90, la Comisión y el Gobierno se comprometieron en 1994, como condición del MOM 92/93, a suprimir irrevocablemente la Oficina Nacional del Café y el Cacao (ONCC) antes del 30 de junio de 1995.

b) En Kenia, la decisión de suspensión temporal del apoyo a la balanza de pagos adoptada por el Grupo Consultivo en noviembre de 1991 no afectaba a las nuevas operaciones, mientras que el STABEX de 1990 era una operación que se estaba preparando y cuya especificidad (liberación automática si se cumplían determinadas condiciones) lo situaba fuera del ámbito de las medidas restrictivas adoptadas por los proveedores de fondos. Por último, la evolución positiva de la situación política a raíz de la reunión del Grupo Consultivo fue el motivo por el que se decidió firmar el MOM. Por lo demás, los recursos de 1991 no han

8.21. Dado que el MOM del STABEX 1991 no prevé ninguna intervención en beneficio de los acreedores de la antigua Oficina Nacional de Comercialización de Productos Básicos (ONCPB), la Comisión suprimió la condición de liquidación satisfactoria de la antigua ONCPB al transferir el remanente del MOM 90 a los recursos de 1991, para concentrar dichos recursos en la reactivación de la producción.

8.22. La Comisión considera que la liberación de los fondos por fracciones no hubiera llevado necesariamente al Gobierno a respetar sus compromisos, teniendo en cuenta que los fondos STABEX sólo financiaban una parte de los fondos de estabilización y que era el propio Gobierno el que aportaba el grueso de los fondos.

También ha de tenerse presente que la Comisión hubo de tomar en consideración una serie de factores políticos y sociales cuando se prepararon y llevaron a cabo los MOM de 1990 y 1991, entre ellos la elección del nuevo Gobierno en 1992 y el temor a disturbios sociales.

No obstante, las observaciones del Tribunal se han tenido en cuenta en los MOM correspondientes a los años de

aplicación 1992 y 1993, ya que se han fijado una serie de condiciones con un calendario preciso, incluida la justificación y la liberación de la cuenta en ecus en dos fracciones.

8.23. La Comisión ha utilizado las posibilidades de reorientación previstas por los MOM para no inmovilizar de forma prolongada los fondos que podían ser utilizados en otros sectores.

## 9. PROCEDIMIENTOS FINANCIEROS Y CONTABLES

### Marco jurídico para la aplicación del sistema STABEX

9.1. Además del documento «principios, líneas directrices y normas relativas a la utilización de las transferencias STABEX», las notas de instrucciones sobre los fondos de contrapartida también resuelven en parte los problemas de gestión. Las soluciones de ayuda a la gestión (puesta en marcha de un procedimiento de asistencia técnica) facilitan la gestión de los recursos. A la luz de la experiencia adquirida con el primer Protocolo Financiero y dependiendo de las nuevas orientaciones que se decidan en la revisión intermedia de Lomé IV, podrán elaborarse notas de instrucciones y fijarse modalidades financieras detalladas.

9.2. La Comisión opina que es inevitable que los desembolsos STABEX se vean retrasados por la aplicación de los procedimientos del FED. En efecto, se trata de casos comparables con los de la utilización de los fondos FED en el marco de la ayuda programable, pero en los que las necesidades de desembolsos rápidos no son las mismas que en otros casos.

9.3. La subordinación del acceso a las transferencias a una utilización satisfactoria de los recursos concedidos requeriría un cambio fundamental de las disposiciones del Convenio en lo relativo al STABEX.

### Funcionamiento de las cuentas de doble firma

9.4. Véase la respuesta al apartado 5.2. a).

9.5. Los intereses devengados por la cuenta en ecus para la transferencia en 1990 no se transfirieron a la cuenta STABEX en kinas. La Delegación recomendará al Gobierno que, de acuerdo con el MOM de 1990, el contravalor de dichos intereses se ingresen también en la cuenta STABEX en kinas y pedirá al Gobierno que proceda a las correcciones oportunas de las cuentas. Por lo que se refiere a los intereses de la transferencia de 1991, la Delegación ha pedido aclaraciones al Gobierno.

Esta operación no supondrá más pagos por parte del Gobierno al fondo de estabilización, ya que las contribuciones del Gobierno a este fondo son muy superiores a

las del STABEX para ese mismo año. Se trata más bien de llevar una buena contabilidad de la cuenta, en la que se refleje una mayor contribución del STABEX y menor contribución del Gobierno en ese año.

Por lo que se refiere a Burundi, la Comisión insistió para que los fondos STABEX del año siguiente se ingresaran en una cuenta de doble firma, incluyendo a la Delegación y al Ordenador Nacional de Pagos.

9.6. La Comisión toma nota de las observaciones y actuará en consecuencia en el contexto de la actual negociación del MOM.

### Fondos de contrapartida

9.7. Las dificultades encontradas en la constitución efectiva de fondos de contrapartida (FCP) en Ruanda se deben a la difícil situación del país en el que la guerra ha dificultado las actividades agrícolas desde octubre de 1990 (ataque del FPR en el norte del país) y, sobre todo, los cultivos de exportación. Ello ha dificultado la entrega de los productos destinados a constituir los fondos de contrapartida, debido a que la OCIR del Café (Oficina de Cultivos Industriales de Ruanda) respeta el calendario de los fondos de contrapartida en función de su propia capacidad efectiva de entrega de los productos adquiridos y no de la posesión de los mismos.

9.8. En el caso de Ghana, cabe apuntar que la «pérdida de valor de los fondos de contrapartida» debida a la no remuneración de los mismos ha sido muy limitada. La mayor parte de estos fondos fueron inmediatamente movilizados y utilizados en el caso de los STABEX de 1990 y 1991. Además, cabe señalar que en la actualidad, los fondos de contrapartida se encuentran en cuentas remuneradas.

9.9. El apartado 3 del artículo 211 del Cuarto Convenio de Lomé establece que los fondos de contrapartida generados por el STABEX deben ser depositados en cuentas remuneradas para las que se exige la doble firma del Ordenador Nacional y de la Delegación de la Comisión Europea. El Convenio no establece que tengan que ser cuentas separadas. Por ello, en la medida en que el seguimiento contable financiero permite identificar claramente dichos fondos y su posible movilización, nada se opone a que sean consolidados.

### Seguimiento financiero de STABEX por la Comisión

9.10. Véase la respuesta a los apartados 7.1 a 7.3.

9.11. A partir del año de aplicación 1993, el informe anual dirigido a los Estados miembros sobre el funcionamiento del sistema STABEX incluirá los datos adicionales a que alude el Tribunal.

## 10. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE STABEX EN EL MARCO DE LOMÉ IV

10.1. Se está procediendo a la elaboración del marco de seguimiento de la aplicación general de STABEX (véanse las respuestas a los apartados 7.1-7.3).

10.2. Se remite semestralmente un informe a la Comisión (véase la respuesta al apartado 6.16).

10.4. Véase la respuesta a los apartados 7.1-7.3 y 11.12.

10.5. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 212 de Lomé IV, la Comisión considera que el informe transmitido por los Estados ACP debe limitarse a dar cuenta de la utilización efectiva de los recursos transferidos. Por lo que se refiere a los efectos de esa utilización, sólo puede ser correctamente valorada por expertos externos (véase el apartado 10.6).

10.6. Se han realizado o se están llevando a cabo evaluaciones en los siguientes países: Ghana, Costa de Marfil, Uganda y Camerún. En el transcurso de 1995, se realizarán más evaluaciones y, posteriormente, se procederá sin duda a una evaluación global del instrumento STABEX. Por otra parte, se han realizado o se están llevando a cabo numerosas evaluaciones puntuales de determinados aspectos específicos de los MOM.

## 11. CONCLUSIÓN

### Contexto general de la aplicación del sistema STABEX

11.1. A pesar de las dificultades encontradas, STABEX ha seguido funcionando. Aunque se hayan reducido considerablemente las tasas de cobertura, la comparación con los Programas Indicativos Nacionales (PIN) pone de manifiesto que en numerosos casos las transferencias decididas con cargo al STABEX son importantes y han contribuido significativamente a paliar los efectos de las pérdidas de ingresos.

11.3. La Comisión considera que el sistema de precios garantizados no es precisamente el primero que debe cuestionarse. Si bien se reconoce que el precio garantizado debe guardar una cierta relación con el precio mundial, y ello de una forma que habrá que determinar, las evaluaciones apuntan que las dificultades a que se refiere el Tribunal se deben fundamentalmente a la mala gestión de los excedentes de estabilización registrados por los fondos de estabilización durante los años en que las cotizaciones mundiales eran elevadas.

11.4. STABEX constituye una conquista de los Convenios de Lomé. Su papel no puede pues compararse con los acuerdos sobre productos cuyo propósito es el de actuar sobre los precios mediante una regulación de la oferta a escala mundial. Si estos acuerdos funcionan (cosa

que no ha sucedido en el caso de los principales productos incluidos en el sistema en los últimos años), tendrían evidentemente un efecto positivo en el STABEX, pues éste recobraría su vocación inicial, esto es, remediar las fluctuaciones de orden coyuntural.

### Economía del sistema previsto por el nuevo Convenio

11.7. La Comisión cree que el principio de compensación de pérdidas se limita a los recursos disponibles con arreglo al artículo 193 del Convenio, a los que, llegado el caso, se añaden recursos extraordinarios decididos por el Consejo de Ministros ACP-CE, en virtud del apartado 4 del artículo 194.

11.8. La Comisión tiende ahora a centrar las consultas en los aspectos técnicos, recurriendo en mayor medida a las Delegaciones, para evitar que se deje demasiado margen a la negociación. La Comisión estudiará asimismo la forma de abordar la cuestión del descenso de calidad de los productos cuando existe una responsabilidad manifiesta del Estado ACP, teniendo en cuenta las disposiciones existentes. El régimen excepcional a que alude el Tribunal se suprimió a partir del año de aplicación de 1994.

11.9. Cuando se realiza una transferencia de recursos importante en relación con las variables económicas de un país (presupuesto, balanza de pagos, etc), se produce inevitablemente un impacto macroeconómico que debe tenerse en cuenta. Es necesario entonces que la finalidad asignada a dicha transferencia sea cuando menos coherente con la política económica general del país y, a ser posible, que permita apoyar y profundizar dicha política.

Esa incidencia a escala macroeconómica es mucho más acusada a nivel sectorial. Las transferencias de recursos importantes en relación con las variables de un sector deben utilizarse en consonancia con las políticas sectoriales aplicadas y apoyarlas. Esa necesaria coherencia tanto a escala macroeconómica como sectorial no se aplica exclusivamente a las transferencias STABEX, sino a todos los instrumentos de ayuda. En determinados países, las transferencias STABEX son relativamente importantes, más aún cuando se concentran en un período corto. La coherencia macroeconómica es entonces mucho más necesaria.

Lo anterior no constituye sin embargo una «contradicción» del sistema STABEX, sino más bien una realidad que debe tener en cuenta este instrumento.

De la misma forma, la negociación de los MOM y el cumplimiento de las condiciones necesarias para su aplicación requieren más tiempo que una simple transferencia financiera sin asignación. Sin embargo, tampoco se trata aquí de una contradicción, sino más bien de la voluntad de hallar un equilibrio entre la rapidez de los desembolsos y la necesidad de ejercer un cierto control de su

utilización, control solicitado por los Estados miembros. Pese a los plazos necesarios, la movilización de los recursos STABEX es relativamente rápida, incluso si se compara con otros instrumentos de desembolso rápido de la Comisión o de otros proveedores de fondos (véase la respuesta a los apartados 6.4-6.6).

11.10. El documento «principios, líneas directrices y normas relativas a la utilización de las transferencias STABEX en el marco del Cuarto Convenio de Lomé» de 4 de febrero de 1991, al que hace referencia el informe del Tribunal (véase apartado 6.12), dedica todo un capítulo al problema de los fondos de contrapartida generados por los programas de importación. Según este, la Comisión había previsto que los programas de importación que podían llevarse a cabo en el contexto del STABEX de Lomé IV generarían fondos de contrapartida considerables para cuya utilización se justificaba un cierto grado de flexibilidad, en relación con las normas por las que se rigen la asignación de fondos en divisas.

#### Gestión financiera

11.11. Los documentos que obraban en poder de la unidad correspondiente en aquel momento recogían las transferencias de STABEX de años anteriores: la situación contable refleja a su vez esa situación y está siendo actualmente comprobada por los servicios de la Comisión (véanse las respuestas a los apartados 9.11, 3.11 y 3.15).

11.12. Aunque el pago de las transferencias con cargo al STABEX y su contabilización constituyen la última etapa del procedimiento financiero, los servicios centrales han tomado una serie de disposiciones para tener un seguimiento tanto de la parte en divisas como de los fondos de contrapartida. Se han previsto adaptaciones y consolidaciones en este aspecto.

11.13. Véase la respuesta al apartado 5.2. a).

11.14. La Comisión velará por que se recurra a toda la asistencia técnica pertinente, la cual podría ser financiada, en caso de necesidad, con cargo a los recursos STABEX. Por lo que se refiere a los recursos humanos de las delegaciones, según se ha mencionado en la introducción a las respuestas de la Comisión, ésta procura que la asignación sea la mejor posible, teniendo en cuenta los medios a su disposición.

#### Aplicación de las transferencias STABEX

11.15. La Comisión no comparte la opinión del Tribunal sobre el desequilibrio de la distribución de recursos. Dicha distribución se deriva de la aplicación del Convenio. De hecho, las transferencias están estrechamente relacionadas con el valor de los flujos de importación en

la Comunidad de los productos cubiertos por STABEX. Con motivo de la revisión intermedia del Convenio, se introducirán probablemente en éste una serie de medidas correctoras favorables a los ACP menos desarrollados.

11.16. Los plazos de elaboración de los MOM suelen deberse a que se necesita tiempo para examinar con las autoridades nacionales la utilización de las transferencias y las condiciones correspondientes. Es normal que se discuta con las autoridades nacionales de la utilización óptima de transferencias que, en muchos casos, son importantes y ese debate requiere un cierto tiempo.

Por otra parte, es cierto que en la fase inicial de aplicación del procedimiento MOM, los servicios de la Comisión debieron concertarse para poder definir las modalidades de aplicación, sobre todo, en lo relativo a la coherencia macroeconómica y sectorial necesaria. Sin embargo, los países que reciben el mayor volumen de transferencias (Costa de Marfil y Camerún) y para los que el debate interno sobre la mejor forma de garantizar la coherencia macroeconómica ha sido más intenso, también son los que han beneficiado de plazos de aprobación y ejecución de los MOM más cortos. Por consiguiente, el debate interno no ha frenado la aprobación de los MOM, antes al contrario parece haber permitido que la ejecución fuera más rápida, porque las necesidades prioritarias del país beneficiario estaban claramente identificadas.

11.17. La Comisión considera globalmente que los fondos STABEX se han utilizado según las previsiones del Cuarto Convenio de Lomé [véanse las respuestas a los apartados 6.4-6.6, 7.26, 7.27. d), 7.32, 7.37, 7.38, 7.41, 7.48 y 7.49].

11.18. En cuanto a la cooperación estadística, es evidente (y más aún en una situación de escasez de recursos, en que todas las decisiones han de tomarse antes de finalizar el mes de julio siguiente al año de aplicación) que el calendario establecido para la tramitación de las transferencias deja muy poco tiempo para poder realizar operaciones puntuales de cooperación estadística. La Comisión procurará sin embargo desarrollar la cooperación estadística con los Estados ACP, teniendo en cuenta esas limitaciones.

11.19. No se puede cargar a la Comisión la responsabilidad de los retrasos cuando éstos son imputables a los Estados ACP (véase respuesta al apartado 10.5).

#### Apreciación global

11.20. La vocación del sistema STABEX no es ciertamente la de aportar una solución a los problemas de dimensión mundial mencionados por el Tribunal. Se trata de aportar, en un marco geográfico limitado, una compensación *a posteriori*, ya sea total o parcial, cuando los

recursos son insuficientes, a situaciones de pérdidas de ingresos para aquellos productos cubiertos por el sistema.

La Comisión está convencida de que después de 19 años de operatividad, el funcionamiento del sistema sigue siendo importante, incluso cuando la compensación sólo es parcial. La Comisión toma nota de que las nuevas disposiciones del Convenio han permitido mejorar el control de los fondos movilizados. No obstante, en algunos aspectos la situación aún puede mejorar y la Comisión procurará hacerlo.

11.21. Gracias al aumento de los precios del café y el cacao observados en 1994, el problema de la insuficiencia de recursos se planteará sin duda con menos gravedad en los próximos años.

La Comisión señala que el problema de los recursos asignados al STABEX no depende exclusivamente de ella y que, en este aspecto, sólo dispone de un derecho de

iniciativa. Por otra parte, también apunta que en caso de insuficiencia de recursos, cualquier propuesta encaminada a favorecer en mayor medida a un grupo determinado trae como consecuencia una reducción mayor del índice de cobertura de STABEX para los Estados que no figuran en el grupo más favorecido.

Por otra parte, la Comisión procurará en el futuro establecer una mayor coherencia entre STABEX y otros instrumentos del FED, especialmente cuando en los países ACP interesados exista una política de reformas coherente a la que el sistema pueda contribuir de forma significativa.

Por lo que se refiere a la necesidad de establecer un seguimiento más sistemático de los marcos de obligaciones mutuas, la Comisión puede confirmar que se está poniendo en marcha ese dispositivo. Se dará cuenta de los progresos realizados en este aspecto en el informe de la Comisión sobre el funcionamiento del STABEX en el año de aplicación 1994.

---