

Diario Oficial

de la Unión Europea

ISSN 1725-244X

C 211

46° año

5 de septiembre de 2003

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
	I <i>Comunicaciones</i>	
	Tribunal de Cuentas	
2003/C 211/01	Informe Especial n° 9/2003 sobre el sistema de fijación de los tipos de las subvenciones a las exportaciones de los productos agrícolas (restituciones a la exportación), acompañado de las respuestas de la Comisión.....	1
2003/C 211/02	Informe especial n° 10/2003 sobre la eficacia de la gestión de la Comisión en la cooperación al desarrollo en la India respecto del objetivo de ayudar a los pobres y obtener efectos sostenibles, acompañado de las respuestas de la Comisión	21

I

(Comunicaciones)

TRIBUNAL DE CUENTAS

INFORME ESPECIAL Nº 9/2003

sobre el sistema de fijación de los tipos de las subvenciones a las exportaciones de los productos agrícolas (restituciones a la exportación), acompañado de las respuestas de la Comisión*(presentado de conformidad con el segundo párrafo del apartado 4 del artículo 248 del Tratado CE)*

(2003/C 211/01)

ÍNDICE

	Apartado	Página
LISTA DE ABREVIATURAS		2
RESUMEN	I-VII	3
EN QUÉ CONSISTEN LAS RESTITUCIONES A LA EXPORTACIÓN Y CÓMO SE FIJAN LOS TIPOS CORRESPONDIENTES	1-6	3
CUESTIONES EXAMINADAS EN EL CONTEXTO DE LA FISCALIZACIÓN	7-10	5
LOS TIPOS DE RESTITUCIÓN TIENEN POR OBJETO COMPENSAR LA DIFERENCIA ENTRE LOS PRECIOS MUNDIALES Y LOS DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA MEDIDA NECESARIA PARA FACILITAR LAS EXPORTACIONES	11	5
ENFOQUE DE LA COMISIÓN EN LA GESTIÓN DE MERCADO	12-13	6
INFORMACIÓN DISPONIBLE	14-18	6
TIPOS DE RESTITUCIÓN FIJADOS PERIÓDICAMENTE	19-28	7
Carne de vacuno	19-21	7
Características del mercado	19	7
Fijación del tipo de restitución	20-21	7
Leche y productos lácteos	22-28	8
Características del mercado	22	8
Fijación del tipo de restitución	23-26	8
El método de fijación de los tipos de restitución del queso es complicado, se aplica con incoherencia y no está actualizado	27-28	9
TIPOS DE RESTITUCIÓN FIJADOS MEDIANTE LICITACIÓN	29-38	9
Cereales	29-31	9
Características del mercado	29	9
Fijación del tipo de restitución	30-31	9
Azúcar	32-38	10
Características del mercado	32	10
Fijación del tipo de restitución	33-38	11
CONCLUSIONES	39-40	12
Respuestas de la Comisión		13

LISTA DE ABREVIATURAS

OCM	Organización común de mercados
OMC	Organización Mundial del Comercio
fob	Free on board (precio franco a bordo)

RESUMEN

I. Las restituciones a la exportación son subvenciones pagadas a los exportadores con el fin de poder exportar los productos agrícolas al mercado mundial.

II. Las restituciones representan un coste significativo para el presupuesto comunitario: en 2000 ascendieron a 5 600 millones de euros y en 2001 a 3 400 millones de euros.

III. El objetivo de la fiscalización consistió en evaluar el método empleado por la Comisión a la hora de fijar los tipos de restitución a la exportación y, para ello, se seleccionaron los cuatro grupos de productos más importantes que reciben restituciones a la exportación: carne y productos cárnicos, leche y productos lácteos, cereales y azúcar. Sólo estos cuatro grupos representan más del 85 % del gasto destinado a restituciones a la exportación.

IV. No se trata de maximizar las exportaciones, sino que la Comisión centra su gestión de los mercados en torno a la estabilización del mercado interior en un nivel de precios que evite que los productos entren en el sistema de intervención, en sí más costoso. Las restituciones a la exportación constituyen uno de los instrumentos útiles para alcanzar este objetivo.

V. Pese a que, de manera general, la Comisión disponía de información amplia acerca de los mercados, los datos no siempre estaban actualizados ni resultaban completos u objetivos. Con frecuencia no quedaban claros el uso dado a dicha información ni el impacto sobre los tipos de restitución realmente establecidos. La Comisión insiste en que la fijación de los tipos se basa en una evaluación compleja, pero no define los parámetros del mercado que deben emplearse en dicha evaluación.

VI. A la hora de fijar los tipos, la Comisión no especificó sus métodos de trabajo ni explicó de manera sistemática y coherente los tipos decididos. Los controles efectuados por los responsables de la gestión que se mencionan en las respuestas de la Comisión no iban siempre acompañados de pruebas.

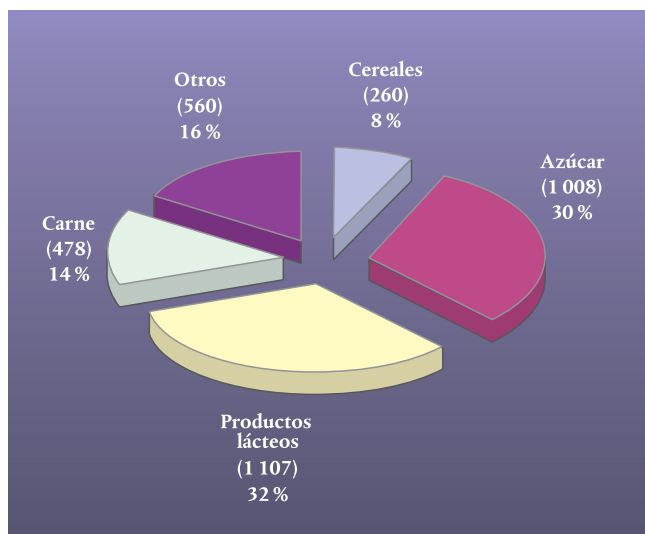
VII. Los tipos de restitución a la exportación tienen por objeto compensar en la medida necesaria la diferencia existente entre los precios de la Unión Europea (UE) y los del mercado mundial. La Comisión calcula esta diferencia en relación con los productos lácteos, los cereales y el azúcar a partir de precios o cotizaciones, pero en el caso de la carne de vacuno no actúa así porque mantiene que no existen precios mundiales. En la mayoría de los casos, las estimaciones de dicha institución indican que las restituciones no exceden la diferencia calculada. No obstante, estas estimaciones de la Comisión muestran que durante largos períodos abarcados por la fiscalización, el precio neto de la restitución comunitaria resulta inferior al precio mundial de determinados productos lácteos.

EN QUÉ CONSISTEN LAS RESTITUCIONES A LA EXPORTACIÓN Y CÓMO SE FIJAN LOS TIPOS CORRESPONDIENTES

1. Las restituciones a la exportación se conceden a los exportadores de productos agrícolas a países no comunitarios y tienen como principal objetivo permitir la comercialización de los mismos en estos países, mediante una compensación a los exportadores equivalente a la diferencia entre los precios internos de la UE y los del mercado mundial, por lo general más bajos.

2. El gasto en concepto de restituciones a la exportación ha disminuido con la firma de los acuerdos de la OMC y su futuro depende de las negociaciones comerciales internacionales. El coste que representa para el presupuesto comunitario continúa resultando significativo: en 2000 ascendió a 5 600 millones de euros y en 2001 a 3 400 millones de euros.

Gráfico 1

Distribución de las restituciones a la exportación por grupo de productos en relación con el ejercicio FEOGA 2001

3. El coste presupuestario se determina mediante dos factores: el volumen de los productos exportados y el tipo de restitución a la exportación fijado por la Comisión, que controla el volumen de productos exportados a través de las licencias de exportación.

4. El tipo de restitución aplicado a la exportación de ciertos productos es importante si se compara con el precio del mercado mundial y, en algunos casos (especialmente el azúcar), resulta considerablemente superior a dicho precio. En el *cuadro 1* se efectúa la comparación entre una selección de los tipos de restitución examinados y los precios mundiales.

Cuadro 1

Comparación entre los tipos de restitución y los precios mundiales

Producto	Fecha	Precio UE [euros por tonelada ⁽¹⁾]	Precio mundial [euros por tonelada ⁽¹⁾]	Tipo de la restitución [euros por tonelada ⁽²⁾]	Tipo de la restitución en % del precio mundial
Trigo blando	6.1.2000	133,14	90,87	41,49	46
Azúcar blanco	3.5.2000	631,90	213,25	488,30	229
Mantequilla	27.12.2000	3 429,00	1 396,00	1 700,00	122
Leche desnatada en polvo	14.4.2000	2 259,00	1 566,00	722,00	46
Cheddar	27.4.2000	2 949,00	1 870,00	1 175,40	63

⁽¹⁾ Precios utilizados por la Comisión.

⁽²⁾ Como se explica en el Informe, la Comisión debe utilizar precios indicativos, de manera que no existe una correspondencia exacta entre los precios practicados en la UE, por un lado, y la suma de los precios mundiales, por otro.

Fuente: Dirección General de Agricultura.

5. Las divisiones de mercado de la Dirección General de Agricultura, que están organizadas por grupos de productos, se encargan de proponer el tipo de restitución a la exportación para cada producto con derecho a estas ayudas. Las propuestas se presentan al Comité de gestión correspondiente (compuesto por representantes de los Estados miembros), que debe pronunciarse sobre cada una de ellas. Si rechaza una propuesta de la Comisión por mayoría cualificada, lo que raramente ocurre en la práctica, la propuesta se traslada al Consejo. De lo contrario, la Comisión adopta los tipos propuestos.

6. En determinados sectores de productos (por ejemplo, carne de vacuno y productos lácteos), la Comisión fija los tipos periódicamente sin procedimiento de licitación, según el ritmo establecido en el Reglamento relativo a la OCM del producto en cuestión, es decir, como mínimo cada cuatro semanas para los productos lácteos y cada tres meses para la carne de vacuno. Además, la Comisión puede modificar estos tipos siempre que surja una situación inesperada que requiera una intervención inmediata. En otros sectores de productos (por ejemplo, los cereales y el azúcar) se pide a los exportadores que participen en un procedimiento de licitación para decidir el tipo de restitución y la cantidad que debe ser exportada a dicho tipo. La Comisión limita, a su vez, el tipo de restitución y acepta todas las ofertas situadas por debajo de este umbral.

CUESTIONES EXAMINADAS EN EL CONTEXTO DE LA FISCALIZACIÓN

7. En este Informe se examina la manera de gestionar la Comisión la fijación de los tipos de restitución a la exportación, con el objetivo de encontrar respuesta a la siguiente pregunta clave:

- ¿fija la Comisión el tipo de restitución a la exportación de manera coherente, racional y rigurosa?

y a las siguientes preguntas que se derivan de la anterior:

- ¿resultan pertinentes y suficientes los factores considerados a la hora de fijar el tipo de restitución?
- ¿resultan pertinentes, completas, fiables, válidas y actualizadas las fuentes de información utilizadas?

8. Las observaciones que figuran en este informe se basan en una evaluación de los objetivos y sistemas de la Comisión a la hora de fijar los tipos de restitución y evaluar las actas de las reuniones del Comité de gestión, así como en entrevistas con los funcionarios encargados de fijar los tipos y en los análisis de la documentación disponible en los servicios de la Comisión relativa a la fijación de los tipos. Para la realización de los controles se seleccionó una muestra de 38 tipos, extraída de los grupos importantes de productos (cereales, azúcar, carne de vacuno y productos lácteos), para un examen detenido. Se trataba de los productos siguientes: trigo blando, azúcar blanco, carne de vacuno, mantequilla, leche desnatada en polvo y queso. El período de referencia de las operaciones examinadas iba del 1 de enero de 1999 al 31 de julio de 2001. La fiscalización tuvo lugar entre octubre de 2001 y enero de 2002. Los resultados detallados se comunicaron a la Comisión entre diciembre de 2001 y enero de 2002.

9. La última fiscalización realizada por el Tribunal sobre este tema tuvo lugar en 1990 ⁽¹⁾. Las conclusiones principales sobre la manera en que se fijaban las restituciones fueron que los datos, el análisis de los hechos por la Comisión, las decisiones tomadas y los resultados no estaban claramente documentados, por lo que un control independiente realizado por terceros o por los responsables resultaba prácticamente imposible.

Extractos del último informe de fiscalización del Tribunal de 1990:

- [...] esta decisión [el procedimiento de fijación de tipo] queda a su [de la Comisión] juicio o discreción [...] ello no representaría necesariamente una preocupación si los datos, su proceso de análisis, las decisiones tomadas y el resultado estuvieran claramente documentados.
- Pero esto no se hace. Las consecuencias son graves para el control independiente por terceras partes o por las instancias de gestión.
- De los registros de la Comisión, el Tribunal sólo ha podido conseguir la información más elemental de algunos de los principales aspectos de las restituciones a la exportación.
- ... no está claro cómo las instancias de gestión pueden funcionar de manera adecuada y los diversos Comités de gestión actuar como control eficaz de la Comisión.
- En sus respuestas, la Comisión opinó que se disponía de documentación suficiente para las decisiones importantes y mostró su desacuerdo con que se dudara de la corrección de la gestión.

10. La Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo concluyó en su informe sobre el Informe Especial del Tribunal que, por razones de transparencia pública, los procedimientos de decisión interna de la Comisión deben registrarse y justificarse de manera que las entidades de control puedan siempre seguir la lógica que los ha inspirado ⁽²⁾.

LOS TIPOS DE RESTITUCIÓN TIENEN POR OBJETO COMPENSAR LA DIFERENCIA ENTRE LOS PRECIOS MUNDIALES Y LOS DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA MEDIDA NECESARIA PARA FACILITAR LAS EXPORTACIONES

11. La reglamentación relativa a la organización de mercados de los distintos grupos de productos ⁽³⁾ dispone que los diversos productos pueden beneficiarse de una ayuda en forma de restitución a la exportación basada en la diferencia entre el precio del producto de que se trate en el mercado interior de la UE y el que rige en el mercado mundial, en la medida necesaria para permitir

⁽²⁾ Informe de la Comisión de Control Presupuestario sobre la gestión y control de las restituciones a la exportación (Informe Especial n° 2/90) (PE 151.096/fin).

⁽³⁾ Reglamento (CEE) n° 1766/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los cereales (DO L 181 de 1.7.1992, p. 21); Reglamento (CE) n° 2038/1999 del Consejo, de 13 de septiembre de 1999, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar (DO L 252 de 25.9.1999, p. 1); Reglamento (CE) n° 1254/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de vacuno (DO L 160 de 26.6.1999, p. 2); Reglamento (CE) n° 1255/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos lácteos (DO L 160 de 26.6.1999, p. 48).

⁽¹⁾ Informe Especial n° 2/90 sobre la gestión y el control de las restituciones a la exportación (DO C 133 de 31.5.1990).

su exportación. Los factores que deben tenerse en cuenta a la hora de fijar la restitución dentro de estos márgenes son la diferencia de precio, la estabilidad del mercado interior, los límites impuestos por la OMC, las futuras tendencias del mercado y el aspecto económico de las exportaciones.

ENFOQUE DE LA COMISIÓN EN LA GESTIÓN DE MERCADO

12. La Comisión centra su gestión de mercado en asegurar la estabilidad en el mercado interno, a un precio que evite que los productos entren en el sistema de intervención, que resulta más caro. Las restituciones a la exportación se consideran uno de los instrumentos para lograr este objetivo. Maximizar las exportaciones no constituye en sí un objetivo explícito de la gestión de mercado.

13. Si bien las diferentes divisiones de mercado deben tener en cuenta consideraciones reglamentarias similares a la hora de fijar las restituciones a la exportación, en la práctica existen variaciones sustanciales, que con frecuencia tienen su origen en la naturaleza de los distintos mercados y se analizarán más adelante, en los apartados 19 a 38. Algunas divisiones fijan el tipo de restitución mediante un sistema de licitación y otras directamente, y todas ellas cambian los tipos con una frecuencia que oscila entre una vez a la semana o una vez al trimestre, en función del sector de mercado de que se trate. Tanto los cereales como el azúcar se cosechan anualmente y los precios del mercado mundial están disponibles fácilmente, a diario. La división de los cereales, en cambio, basa su cálculo en los precios al contado y la división de azúcar utiliza cotizaciones a plazo. Mientras que la división de cereales utiliza un precio interno de la UE basado en la información de las fuentes comerciales, la división de azúcar se sirve del precio de intervención para el mismo objetivo. Únicamente la división de carne de vacuno dispone de un sistema para verificar los precios internos de la UE sobre el terreno. Las divisiones de la leche, los cereales y el azúcar calculan la diferencia entre los precios indicativos de la UE y los del mercado mundial. La división de la carne de vacuno no lo hace. Probablemente existan razones que expliquen estas divergencias, pero nada indica que su justificación haya sido objeto, recientemente, de un análisis por parte de sus gestores.

INFORMACIÓN DISPONIBLE

14. A la hora de fijar el tipo de restitución a la exportación, la Comisión desempeña el papel de un operador en mercados en los que otros operadores intentan continuamente obtener el mayor beneficio de las fluctuaciones. La UE tiene interés en asegurar una presencia regular en los mercados mundiales y en evitar que un reducido número de operadores se haga con su cuota de mercado. Por ello, es preciso que la Comisión mantenga un contacto intenso con los profesionales del sector y disponga de información actualizada.

15. Para lograr sus objetivos y respetar la disposición reglamentaria de que la restitución debe fijarse en función de la diferencia entre los precios mundiales y de la UE, la Comisión necesita disponer de información sobre los precios del mercado mundial y del mercado interior de la UE, así como sobre el flujo de las exportaciones, dato este al que todas las divisiones de mercado pueden acceder fácilmente, pues el contenido de las solicitudes de licencias de exportación deben comunicarse a la Comisión dos veces por semana (diariamente en el caso de los productos lácteos). La información relativa a los precios resulta más difícil de obtener, en particular en lo que se refiere a los precios del mercado. Como se describe en los apartados siguientes, la Comisión debe apoyarse en una variedad de fuentes desde los operadores hasta las publicaciones del sector para recabar la mayoría de la información, con lo que, necesariamente, esta institución tiene dificultades para controlar que la restitución se mantenga dentro de los límites de la diferencia entre los precios mundiales y los precios de la UE, sobre todo en los sectores de la carne vacuno y la leche.

16. La naturaleza y las fuentes de la información sobre los precios mundiales varían en función del sector del mercado de que se trate. En el caso de los cereales, los precios son comunicados de forma voluntaria por los operadores y las asociaciones del sector y la prensa; en lo que se refiere al azúcar, el precio responde a la cotización en LIFFE (London International Financial Futures and Options Exchange, es decir la bolsa de futuros financieros de Londres); para los productos lácteos se dispone de un abanico amplio de cotizaciones de precios mundiales procedentes de fuentes como el departamento estadounidense de agricultura (USDA), y respecto de la carne de vacuno, si bien no existen referencias en el plano mundial, se dispone de datos sobre Estados Unidos y Oceanía (Australia y Nueva Zelanda) pero no sobre los principales competidores de la UE (Sudamérica y la India).

17. De manera similar, la naturaleza y las fuentes de la información sobre los precios del mercado interior de la UE varían también según el sector del mercado afectado. Los Estados miembros comunican semanalmente los precios de la carne de vacuno y de los productos lácteos. Pero, si bien los primeros deben someterse a una verificación periódica sobre el terreno por parte de la Comisión, en el caso de los precios de los productos lácteos, ésta únicamente controla si dichos precios resultan verosímiles. Teniendo en cuenta que algunos Estados miembros no comunican ningún precio y que otros lo hacen con retraso, la información disponible sobre los productos lácteos es incompleta y no está actualizada. Los precios transmitidos de la carne de vacuno y los productos lácteos varían considerablemente entre los Estados miembros y para el mismo producto, lo que dificulta el cálculo de la diferencia indicativa y teórica entre los precios de la UE y los precios mundiales (véase el *cuadro 2*). No existen directrices sobre la manera de calcular el precio interno de la UE utilizado para fijar el tipo de la restitución, a partir de la información de origen (véase el apartado 23).

18. En el sector de los cereales, la Comisión se basa en los operadores, las publicaciones especializadas y los datos del mercado para calcular los precios del mercado interno, al igual que hace en el caso de los precios mundiales. El precio interior de la UE practicado para el azúcar se deriva del precio de intervención en la compra, que se ha mantenido invariable desde hace cinco años.

Cuadro 2

Precios medios anuales comunicados a la Comisión en 2000 por Estado miembro

euros/100 kg

	Mantequilla	Leche desnatada en polvo	Queso Gouda	Vacuno	Trigo
Bélgica	318	255	325	186	129
Dinamarca	377	245		104	132
Alemania	337	256	316	110	129
Grecia	443			208	146
España	295	214		150	145
Francia	311	253		151	119
Irlanda	295	230		115	
Italia	252			81	151
Países Bajos	317	253	296	112	141
Austria	333	250	315		131
Portugal				163	146
Finlandia	305	229			138
Suecia	361	224	355		134
Reino Unido	304	279		143	143
Diferencia máxima de precio	191	65	59	127	32
En %	76	30	20	157	27

Fuente: Mercados agrícolas 5/2001 (doc. Dirección General de Agricultura).

TIPOS DE RESTITUCIÓN FIJADOS PERIÓDICAMENTE

Carne de vacuno

Características del mercado

19. En Europa, el sector de la carne de vacuno ha sufrido numerosas crisis en los últimos años: la crisis monetaria de Rusia en 1998, el problema de la dioxina en 1999, la encefalopatía espongiforme bovina (EEB) en 2000 y la fiebre aftosa en 2001, de manera que el sector no ha conocido una situación de «mercado normal». Los principales destinos de las exportaciones son los países menos prósperos (Rusia absorbe un 80 %, aproximadamente). Los tipos de restitución de la mayoría de los productos de

carne de vacuno se basan en los tipos aplicados a la canal. Las exportaciones de carne de vacuno dependen de la cotización de la OMC, pero en el estado actual ello no constituye una limitación para el comercio.

Fijación del tipo de restitución

20. Pese a que podría resultar contraproducente que los métodos de fijación de tipos resulten transparentes para el mundo exterior, si los operadores los utilizan para anticiparse a las decisiones de la Comisión o manipularlas, la transparencia es necesaria para los servicios gestores de esta institución. Ahora bien, no está clara la relación entre la información disponible (cantidades para las que solicita una fijación previa del tipo de restitución y el nivel del precio interior de la UE de la carne de vacuno basado en el precio irlandés) y el precio final del tipo de restitución fijado. Se carecía de unas directrices sobre las variaciones de la situación del mercado, que justificaran una variación en los tipos de restitución (por ejemplo, los niveles de precio interior, las existencias, el tipo de cambio, etc.). Cuando se procede al ajuste de los tipos de restitución no se precisan ni justifican sistemáticamente con claridad la elección de los productos ni el alcance del reajuste. La Comisión afirma que no puede calcular la diferencia entre los precios mundiales y de la UE debido a la ausencia de precios mundiales y, que por tanto, tiene dificultades para controlar el nivel



Fotografías publicadas con la autorización del Ministerio de Agricultura de los Estados Unidos (USDA), de la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, de M. Rostam y de P. J. Kavanagh.

adecuado de restitución. El gasto destinado a las restituciones a la exportación se ha reducido de manera significativa, especialmente debido a la incidencia de la Agenda 2000 en los precios interiores de la UE y a la necesidad de cumplir con los compromisos de la UE con el Acuerdo sobre el comercio mundial.

21. La eficacia de un tipo de restitución concreto se juzga *a posteriori*, a través de un seguimiento continuado del nivel de solicitud de licencias. Sin embargo, en los expedientes no figuran notas aclaratorias respecto de esta clase de acciones, de manera que no está claro sobre qué base puede tener lugar el control de la gestión y si es posible una auditoría.

Leche y productos lácteos

Características del mercado

22. El mercado de la leche y los productos lácteos abarca un gran número de productos, de los que unos 400 pueden beneficiarse de restituciones. La mantequilla, la leche desnatada en polvo y el queso representan más del 50 % de los productos lácteos exportados con restituciones. La mantequilla, la leche entera en polvo, la leche desnatada en polvo y el queso se fijan por separado. Los tipos aplicados a la mayoría de los quesos se basan en el tipo del Edam. El mercado de exportación de los productos lácteos se ha visto influido por las crisis que tanto han afectado al mercado de la carne de vacuno.



Fijación del tipo de restitución

23. En contraste con la división de la carne de vacuno, la división de productos lácteos calcula la diferencia entre la cotización del precio interior de la UE y del mercado mundial y la compara semanalmente con el tipo de restitución a la exportación. El precio interior de la UE utilizado no es la media ponderada de los precios del mercado que transmiten todos los Estados miembros, sino el promedio aritmético de los precios comunicados por algunos Estados miembros, seleccionados por razones de representatividad y actualidad de los precios que comunican respecto de un producto determinado (por ejemplo, los precios de Alemania y los Países Bajos en el caso de la mantequilla). Con excepción de la mantequilla, no existen directrices para los Estados miembros que definan si es preciso incluir determinados elementos, como los costes de transporte.

24. La principal fuente de información utilizada por la Comisión sobre el curso de los precios del mercado mundial ⁽¹⁾ proporciona dos precios por región, uno bajo y otro elevado. Por lo general se utiliza el precio más bajo, lo que incrementa la diferencia de precio calculada (es decir la restitución teórica).

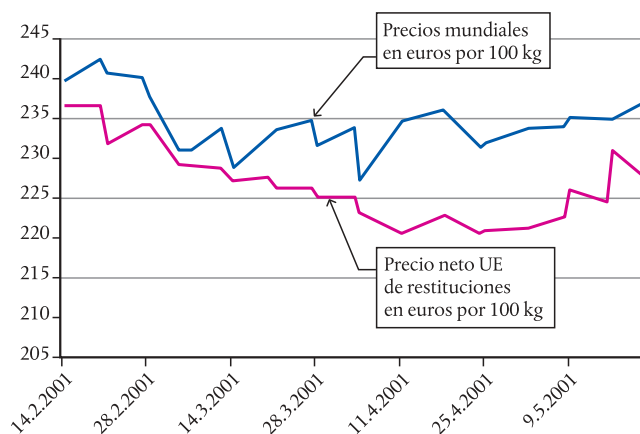
25. Si bien la Comisión sigue la diferencia como se describe, no existe una relación directa entre estos cálculos y el tipo de restitución establecido. De los expedientes no se desprende qué factores, de los mencionados en el apartado 11, se tienen en cuenta a la hora de fijar el tipo de restitución o la forma de hacerlo. No se explican las diferencias entre el tipo teórico calculado y el realmente propuesto.

26. De conformidad con los análisis efectuados por la Comisión de la información sobre el precio indicativo en el período que abarca la fiscalización, en la mayoría de los casos, los tipos de restitución se fijaron dentro de los límites de la diferencia estimada por la Comisión entre los precios de la UE y los precios mundiales. No obstante, se observó un número significativo de casos en los que las estimaciones relativas a determinados productos indicaron que el precio de la UE, una vez deducida las restituciones, resultaba inferior al precio mundial. La Comisión lo justifica por las condiciones del mercado de los países terceros afectados. Por ejemplo:

- a) durante el período del 14 de febrero al 21 de mayo de 2001, el precio neto teórico de las restituciones de la leche desnatada en polvo varió entre 17 y 143 euros por tonelada por debajo del precio mundial;

Gráfico 2

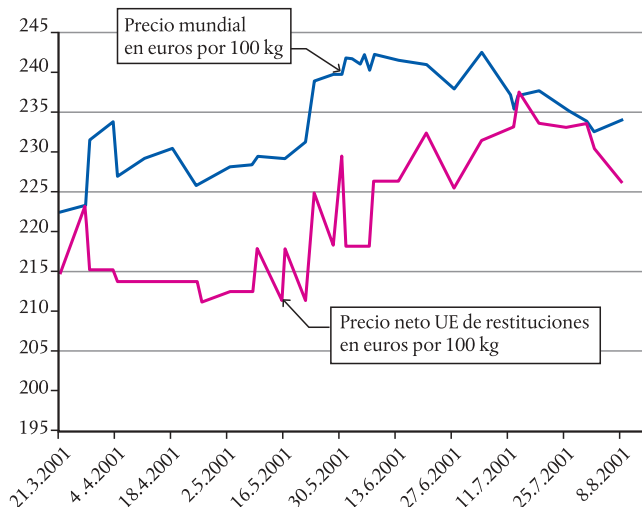
Comparación de los precios teóricos de la UE y los precios mundiales de la leche desnatada en polvo



- b) el precio teórico neto de la UE de las restituciones a la leche entera en polvo se mantuvo, por debajo del precio mundial, entre 22 y 240 euros por tonelada desde el 28 de marzo al 12 de julio de 2001.

⁽¹⁾ USA Dairy News.

Gráfico 3

Comparación entre los precios teóricos de la UE y los precios mundiales de la leche entera en polvo**El método de fijación de los tipos de restitución del queso es complicado, se aplica con incoherencia y no está actualizado**

27. No existe un vínculo coherente entre los tipos establecidos y los precios del mercado. En 1997, la Comisión calculó el tipo teórico de restitución a la exportación de la mayoría de los quesos a partir de las cantidades de materia grasa láctea y leche desnatada en polvo utilizadas en su fabricación y los tipos vigentes en ese momento para esos productos. El Edam es el queso de referencia más importante utilizado para realizar este cálculo, del que, a su vez, se derivan los tipos teóricos de la mayoría de los demás quesos. No obstante, como el tipo teórico resultante del cálculo para el Edam se consideró demasiado elevado en comparación con el tipo existente, éste se mantuvo, pero se calcularon sus componentes derivados del contenido en materia grasa (mantequilla) y en materia seca (leche desnatada en polvo). A partir de esta corrección en el cálculo del Edam se establecieron los tipos teóricos de todos los demás quesos. Sin embargo, estos tipos no se decidieron con coherencia. En algunos casos se adoptó el tipo calculado, en otros el tipo existente y en relación con algunos quesos, el tipo se aumentó en un 10, 15 o 20 %. Estos suplementos se suprimieron en 1998.



28. De lo anterior se deduce que puede cuestionarse la utilidad práctica de muchos de estos cálculos detallados. No se empleó ninguno de los tipos teóricos originales y menos de la mitad de los corregidos y en los tipos relativos a los quesos no se reflejaron modificaciones posteriores de los tipos aplicados a la mantequilla y la leche desnatada en polvo.

TIPOS DE RESTITUCIÓN FIJADOS MEDIANTE LICITACIÓN**Cereales****Características del mercado**

29. En la ciudad estadounidense de Chicago se encuentra la mayor bolsa de cereales del trigo blando y se considera que los precios registrados en ella son los más representativos (precios mundiales). Estas cotizaciones se fijan, por lo general, para futuros contratos (cuya ejecución está prevista en una fecha posterior). El trigo blando existe en una variedad de calidades (y, por tanto, de precios), que van desde el trigo de alta calidad empleado en la fabricación de pan hasta el de calidad inferior utilizado como forraje. No existe una clasificación del trigo mundial ni siquiera europea; cada país dispone de su propio sistema, por lo que el trigo procedente de distintos países no es directamente comparable.

**Fijación del tipo de restitución**

30. En el caso del trigo se fija una restitución máxima mediante una licitación. El procedimiento de fijación de los tipos carece de transparencia en muchos aspectos:



a) existen diversas variedades de trigo blando, cuyos precios pueden reflejar diferencias en la calidad y la demanda. La restitución se calcula, en principio, a partir de la diferencia entre los precios internos de la UE del trigo francés de categoría «tout venant» y el equivalente más próximo de trigo procedente de países terceros, es decir el «American Soft Red Winter 2» (SRW2). No obstante, en cinco de los seis casos examinados, la Comisión asegura que se utilizaron calidades de trigo superiores a la «tout venant» porque se acercaban más a la SRW2;

b) según la Comisión, el trigo exportado a los países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP) es, normalmente, trigo de calidad superior. Para calcular los tipos de restitución, la Comisión compara el precio del trigo comunitario (panificable) de calidad superior con el trigo SRW2 de EE. UU., en lugar de basarse en el precio de una calidad de trigo panificable equivalente del mercado mundial. En consecuencia, el tipo de restitución resulta más elevado. Más del 80 % del trigo de los países ACP se exporta desde Francia. En dos de los cinco tipos ACP de restitución controlados, para los que se aceptaron ofertas de 19 000 toneladas, el tipo fijado resultaba incluso superior a la diferencia calculada entre los precios mundiales del trigo SRW2 de EE. UU. y los precios de la UE del trigo francés panificable. Teniendo en cuenta el origen de estas exportaciones, caben dudas sobre si realmente resultan de la calidad atribuida por la Comisión;

c) hasta la cosecha de 2001, las restituciones a la exportación de trigo blando a los países ACP se beneficiaron de un suplemento global que varió entre 0,02 y 7,63 euros por tonelada, según las distintas campañas que abarca la fiscalización;

d) los cálculos de la Comisión se basan en el precio fob al contado (el precio de un contrato que debe ejecutarse el día de la fijación de la restitución), no en el precio futuro. Los precios mundiales y de la UE utilizados en el cálculo de las restituciones teóricas corresponden a los promedios, para el día en cuestión, de los precios comunicados por los operadores, las organizaciones de productores, etc., pese a lo cual, no está clara la relación entre los cálculos realizados y el tipo definitivo.

Gráfico 4

Diferencia entre las restituciones normales y las restituciones ACP (euros por tonelada)

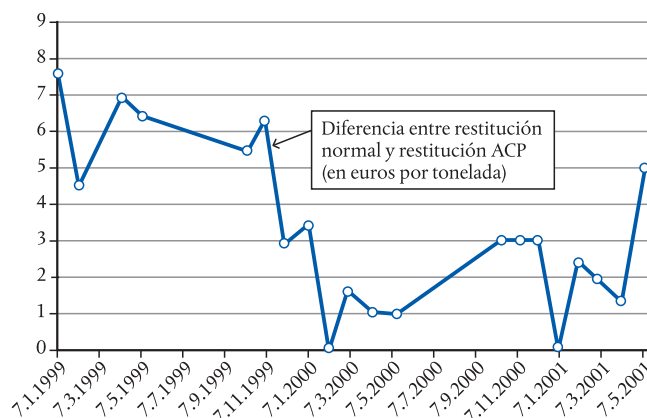
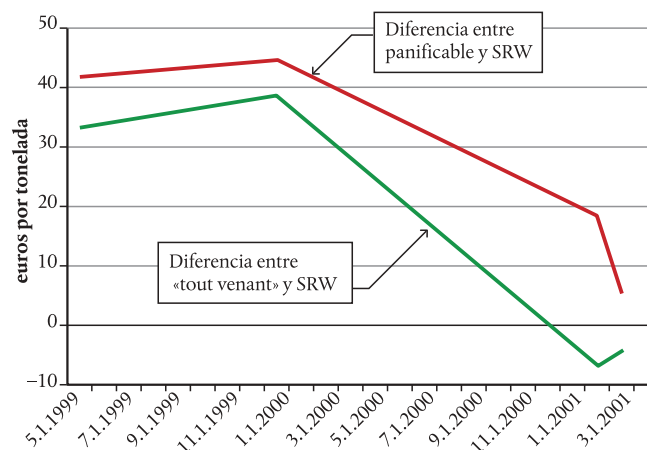


Gráfico 5

Comparación entre la diferencia de precio de los trigos de la UE y el SRW estadounidense



31. El tipo de restitución aprobado aumenta mediante los suplementos decididos para compensar los costes de almacenamiento e incentivar a los comerciantes a exportar el cereal sobrante al final de la campaña. Puesto que la Comisión ya ha determinado los precios fob, tanto del mercado mundial como del mercado interior, y la restitución a la exportación se define como la diferencia entre estos dos precios, no se justifica el suplemento mensual.

Azúcar

Características del mercado

32. El mercado del azúcar se gestiona, entre otros instrumentos, mediante la utilización de una cuota de producción, que, combinada con una cuota de importación preferencial de azúcar de los países ACP, es responsable de un exceso de oferta en el mercado interior ⁽¹⁾. Este excedente (debido a la producción de azúcar blanco sujeta a las cuotas y a las importaciones de los países ACP), se exporta con ayuda de las restituciones a la exportación. Toda

⁽¹⁾ Véase también el Informe Especial n° 20/2000 sobre la gestión de la organización común de mercados del azúcar (DO C 50 de 15.2.2001).

producción comunitaria que sobrepase las cuotas de producción (lo que se denomina azúcar C) debe exportarse sin la obtención de restituciones. El producto principal que exporta la UE, dentro de este grupo, lo constituye el azúcar blanco (refinado).



Fijación del tipo de restitución

33. El mercado del azúcar difiere del de los otros tres productos en que está sujeto a un control muy estricto por parte de la OCM. En consecuencia, la Comisión conoce las cantidades que se prevé exportar al inicio de la campaña y puede, elaborar, a partir de esta base, un plan de exportación para todo el año. La fijación del tipo de restitución se caracteriza por una gran transparencia. La Comisión se sirve del precio de intervención corregido con un tipo global en concepto de costes fob, transporte, ensacado y margen de los operadores para obtener un precio interno artificial. Las cifras utilizadas para tener en cuenta estos elementos no han variado en los últimos años, de manera que el precio interno empleado en el cálculo es más o menos fijo y se conoce públicamente.



34. Para la obtención del precio del mercado mundial se recurre a la cotización LIFFE. Al contrario del sector de los cereales, que se basa en el precio al contado (precio del día), el precio del azúcar se determina a partir de cotizaciones futuras. Generalmente se toma en consideración la cotización a dos meses.

35. En el pasado se deducía un importe fijo de 0,02 euros de la diferencia entre estos dos precios para obtener la restitución máxima aceptada mediante procedimientos de licitación, y evitar así que el precio resulte excesivo. Actualmente, el importe de la reducción varía, pero dentro de un margen reducido.

36. La utilización de este método significaba que los exportadores que hacían uso de la licitación conocían de antemano el nivel exacto de la restitución máxima que la Comisión aceptaría porque el sector conocía (y conoce) todos los elementos del cálculo y la metodología aplicada e, incluso con la introducción de la reducción variable, puede determinar el nivel de restitución que se aceptará con más probabilidad.

37. Dado que el método y los elementos de los procedimientos para fijar la restitución máxima se conocen públicamente y el mercado del azúcar está dominado por un número muy reducido de grandes compañías, el sistema de licitación concebido para fijar las restituciones a la exportación de la manera más económica para el presupuesto comunitario no funciona como un auténtico sistema de licitación en el sentido de que los operadores compitan realmente. Si la Comisión fijara directamente el tipo, no se diferenciaría de manera significativa del fijado por el sistema de licitación, que resulta más complicado. Otro factor que impide que el sistema de licitación funcione efectivamente es el precio de intervención, que constituye el límite mínimo de las licitaciones. La Comisión debería plantearse realizar un análisis de la relación coste/beneficio ante la disyuntiva de fijar directamente los tipos o mediante licitación.

38. El azúcar se beneficia de un tipo de restitución elevado. En las muestras controladas, este tipo variaba entre 40 y 50 euros por 100 kg, lo que equivale a dos veces el nivel del precio mundial. El azúcar C debe exportarse sin la obtención de restituciones, por lo que cabría esperar que la producción de esta clase de azúcar (libre de cuotas) resultaría menor. Sin embargo, en los últimos años, dicha producción supuso entre un 11 y un 21 % de las cuotas de producción, lo que, en algunos años, equivale a la cantidad de azúcar exportada con ayudas a la restitución. Ello cuestiona el nivel esencial de ayuda garantizada a la exportación de determinadas cuotas de azúcar, si se tiene en cuenta que las restituciones únicamente deberían concederse para que el producto pueda exportarse⁽¹⁾. En el ejercicio FEOGA 2000, las restituciones a la exportación de azúcar supusieron unos 1 400 millones de euros.

⁽¹⁾ Artículo 18 del Reglamento (CE) n° 2038/1999.

CONCLUSIONES

39. La reglamentación relativa a la organización de mercados de los distintos grupos de productos ⁽¹⁾ dispone que los diversos productos pueden beneficiarse de una ayuda en forma de restitución a la exportación basada en la diferencia entre el precio del producto de que se trate en el mercado interior de la UE y el mercado mundial, en la medida necesaria para permitir su exportación. Los factores que deben tenerse en cuenta a la hora de fijar la restitución dentro de estos márgenes son la diferencia de precio, la estabilidad del mercado interior, los límites de la OMC, las futuras tendencias del mercado y el aspecto económico de las exportaciones. La Comisión calcula esta diferencia en relación con los productos lácteos, los cereales y el azúcar a partir de precios o cotizaciones, pero en el caso de la carne de vacuno no actúa así porque mantiene que no existen precios mundiales. En la mayoría de los casos, las estimaciones de dicha institución indican que las restituciones no superan la diferencia calculada. No obstante, en el caso de largos períodos abarcados por la fiscalización, estas estimaciones de la Comisión muestran que el precio neto de la restitución resulta inferior al precio mundial de determinados productos lácteos. Si bien la Comisión dispone de la mayoría de los datos necesarios, en ocasiones la información resulta incompleta o no está actualizada (véanse los apartados 14 a 18) y no siempre se puede establecer una relación entre dicha información y el cálculo de los tipos propuestos (véanse los apartados 1, 18 y 25). En los sectores de la leche y de la carne de vacuno, no estaban bien documentadas las explicaciones sobre unos tipos propuestos. Se carece de directrices relativas a los procedimientos para fijar los tipos de restitución (véanse los apartados 20 y 23). Las divisiones del mercado competentes no están coordinadas entre sí y no hay pruebas de que hayan efectuado un análisis de los motivos de las variaciones que, en la práctica, surgen entre ellas (véase el apartado 13). La Comisión declara que los responsables realizan controles, pero no existen pruebas escritas sistemáticas de los mismos. Por tanto, el Tribunal llega a la misma conclusión que en su informe anterior sobre este asunto, es decir que sigue

registrándose una falta de coherencia demostrable en los procedimientos de fijación de los tipos de restitución aplicados a los productos lácteos, la carne de vacuno y, en menor medida, los cereales. Un control independiente por parte de terceros resulta muy difícil. Pese a todo, tras la presente fiscalización, en su informe anual de actividad del 1 de mayo de 2002 sobre la Dirección General de Agricultura, la Comisión aceptó la necesidad de reforzar los controles internos sobre la calidad de los parámetros para fijar los tipos de restitución.

40. El Tribunal señala que, a results de su fiscalización, la Comisión:

- a) revisa actualmente los procedimientos de fijación de los tipos de las restituciones ⁽²⁾;
- b) ya está elaborando directrices internas, con objeto de que los procedimientos resulten más coherentes y garantizar que las modificaciones de los tipos tienen lugar a tiempo;
- c) tiene previsto estudiar la posibilidad de verificar periódicamente, en los Estados miembros, los precios comunitarios internos de los productos lácteos que transmiten a la Comisión, al igual que se hace en el sector de la carne de vacuno (véase el apartado 12);
- d) garantizará que los tipos propuestos están claramente justificados y documentados con toda la información pertinente;
- e) aportará la información que muestre que los responsables controlan las propuestas de los tipos de restitución;
- f) revisará la necesidad de los incrementos mensuales de los cereales con vistas a su eliminación;
- g) estudiará la conveniencia de analizar la relación coste/beneficio de la opción de fijar directamente el tipo de restitución o mediante licitación;
- h) revisará determinados tipos para asegurar que corresponden al nivel adecuado (por ejemplo, el azúcar y el queso).

El presente Informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión del día 5 de junio de 2003.

Por el Tribunal de Cuentas

Juan Manuel FABRA VALLÉS

Presidente

⁽¹⁾ Reglamento (CEE) n° 1766/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los cereales (DO L 181 de 1.7.1992, p. 21); Reglamento (CE) n° 2038/1999 del Consejo, de 13 de septiembre de 1999, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar (DO L 252 de 25.9.1999, p. 1); Reglamento (CE) n° 1254/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de vacuno (DO L 160 de 26.6.1999, p. 2); Reglamento (CE) n° 1255/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos lácteos (DO L 160 de 26.6.1999, p. 48).

⁽²⁾ A raíz de esta fiscalización, la Comisión ha creado un grupo de trabajo sobre las restituciones a la exportación. Uno de sus principales cometidos será el de efectuar un examen crítico interno de los sistemas en los diferentes sectores del mercado y, si procede, recomendar mejoras estructurales.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

RESUMEN

II. El cuadro adjunto [Tendencia del gasto de la sección de Garantía del FEOGA correspondiente a las restituciones por exportación, desglosado por sectores (millones de euros)] muestra claramente que, desde 1993 a 2002, se ha producido una reducción sustancial (66 %) de la parte correspondiente a las restituciones por exportación dentro del presupuesto general para el sector agrario.

Cuadro

Tendencia del gasto de la sección de garantía del feoga correspondiente a las restituciones por exportación, desglosado por sectores

(millones de euros)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ⁽¹⁾
Cultivos herbáceos	2 789	1 513	1 093	313	532	429	883	824	260	99
Azúcar	1 531	1 377	1 312	1 230	1 116	1 266	1 593	1 439	1 008	1 168
Aceite de oliva	69	53	38	59	43	25	3	0	0	0
Frutas y hortalizas	187	217	240	98	84	58	41	46	51	46
Productos del sector vitivinícola	100	80	37	41	60	41	27	22	23	24
Tabaco	36	50	35	2	0	0	0	0	0	0
Otros sectores — arroz	59	19	49	33	64	50	31	38	39	41
Leche y productos lácteos	2 288	1 927	2 267	1 605	1 753	1 427	1 439	1 671	1 107	1 160
Carne de vacuno	1 711	1 708	1 761	1 559	1 499	775	595	661	363	387
Carne de porcino, huevos y carne de aves de corral	484	499	319	241	152	165	386	348	116	104
Productos no incluidos en el anexo I (incluidos los líquidos alcohólicos)	744	631	574	494	569	556	576	575	439	414
Ayuda alimentaria	160	86	78	29	15	35	30	25	9	6
Total restituciones por exportación	10 159	8 161	7 802	5 705	5 887	4 826	5 603	5 649	3 412	3 449
Gastos sección de Garantía del FEOGA ⁽²⁾	34 369	32 176	33 980	37 221	38 326	36 880	37 273	36 178	37 093	39 074
Restituciones por exportación/gasto FEOGA (%)	29,6	25,4	23,0	15,3	15,4	13,1	15,0	15,6	9,2	8,8

⁽¹⁾ 2002 (cifras provisionales).

⁽²⁾ Línea presupuestaria 1 bis, excepto medidas veterinarias y fitosanitarias y pesca.

V. La Comisión subraya que los mecanismos utilizados para calcular las restituciones (mediante licitación o sin licitación) en los cuatro sectores analizados son diferentes: productos a granel (cereales, azúcar) y productos transformados con valor añadido (carne, productos lácteos). Las características de cada sector se reflejan, en particular, en los Reglamentos del Consejo correspondientes a cada grupo de productos.

La situación en el sector lácteo es la que mejor ilustra la dificultad que supone determinar un «precio mundial» (véase el apartado 28).

En lo que concierne a la relación entre los precios, debe destacarse que no existe una diferencia exacta entre precio interior y precio exterior. Lo que existe son abanicos de precios, de manera que criterios como el equilibrio del mercado interior, las perspectivas de evolución y las limitaciones «OMC/presupuestarias» son las que determinan la diferencia que debe escogerse.

Además, el plazo de reflexión de que dispone la Comisión antes de aceptar las solicitudes de restitución le permite corregir rápidamente las restituciones, en cuanto las cantidades solicitadas sobrepasan un perfil normal.

Para fijar las restituciones por exportación se utiliza la información más reciente de que se dispone; en algunos sectores, resulta prácticamente imposible obtener información comercial actualizada. Aunque la información nunca puede ser completa si no se cuenta con todos los datos contractuales, debe tenerse en cuenta, por otro lado, que la información que comunican los agentes económicos puede ser subjetiva. Además, resulta obviamente ventajoso tratar de alcanzar cierto grado de estabilidad en el tipo de las restituciones que no se fijan mediante licitación.

VI. La fijación de los tipos de las restituciones se basa en los análisis que se realizan y los controles de gestión forman parte del procedimiento estándar. La fijación de los tipos se prepara en una reunión con el Director General, y el Director responsable de cada sector [véanse las letras d) y e) del apartado 40] solicita el dictamen del Comité de Gestión correspondiente.

Las mejoras de los métodos de trabajo en el ámbito de la fijación de las restituciones por exportación formalizadas por los servicios de la Comisión el 10 de julio de 2002 se ajustan a las recomendaciones formuladas por el Tribunal.

VII. El nivel de la restitución fijada no es simplemente el resultado de la diferencia entre dos precios o abanicos de precios; también es necesario tener en cuenta otros factores, como el equilibrio del mercado, los compromisos con la OMC, acontecimientos extraordinarios o cambios previsibles en la situación de mercado de la Unión Europea (UE) o mundial.

EN QUÉ CONSISTEN LAS RESTITUCIONES A LA EXPORTACIÓN Y CÓMO SE FIJAN LOS TIPOS CORRESPONDIENTES

2. El cuadro adjunto [Tendencia en el gasto de la sección de Garantía del FEOGA correspondiente a las restituciones por exportación, desglosado por sectores (millones de euros)] muestra una disminución de la proporción que representan las restituciones por exportación dentro del gasto total de la sección de Garantía del FEOGA, ya que ha pasado de casi el 30 % (10 200 millones de euros) en 1992 a menos del 9 % (3 400 millones de euros) en 2002. Esta reducción, que sigue constituyendo un objetivo de la política de la Comisión, es atribuible a las reformas posteriores a 1992.

4. Algunos precios utilizados por la Comisión proceden del abanico de precios interiores y exteriores, aunque se toman en consideración, asimismo, otros parámetros. Por lo tanto, la fijación de los tipos de las restituciones no es un procedimiento matemático exacto.

La última columna del cuadro 1 (tipo de la restitución como % del precio mundial) muestra simplemente que, para mantener la estabilidad de los precios agrarios comunitarios, la restitución debe incrementarse cuando los precios mundiales descienden, y viceversa. Por consiguiente, un precio mundial bajo da lugar necesariamente a una relación «restitución/precio mundial» elevada.

5. Además de las divisiones de mercado, también intervienen otros servicios, como los servicios responsables de asuntos presupuestarios, relaciones internacionales, mecanismos comerciales y servicio jurídico, además de altos funcionarios.

6. Debe subrayarse que en el sector de la carne de vacuno el Consejo ha dado prioridad a la fijación periódica de las restituciones [véase el apartado 3 del artículo 33 del Reglamento (CE)

nº 1254/1999 del Consejo]. El procedimiento de licitación sólo puede aplicarse con carácter complementario y respecto de cantidades limitadas, y, además, exclusivamente en el caso de aquellos productos para los que tal procedimiento se considere adecuado.

Las restituciones de la carne de vacuno deben fijarse al menos una vez cada tres meses, lo que significa que pueden introducirse modificaciones dentro de dicho período cuando las circunstancias lo justifiquen, en general con arreglo al procedimiento del Comité de gestión. Se lleva a cabo un seguimiento con una periodicidad de dos veces a la semana. La situación es similar en el caso de la leche. Se prefiere realizar una fijación mensual. Puede recurrirse a la licitación para fijar las restituciones de la mantequilla a granel y de la leche descremada en polvo (LDP) a granel. Las solicitudes de certificados son objeto de un seguimiento diario.

CUESTIONES EXAMINADAS EN EL CONTEXTO DE LA FISCALIZACIÓN

9 y 10. La Comisión considera que, desde la última fiscalización realizada por el Tribunal en 1990, se han adoptado medidas para mejorar el procedimiento interno de adopción de decisiones y la conservación de documentación. En la mayor parte de los sectores, las restituciones por exportación se basan en unas instrucciones, que por lo general están escritas y recogen los principales elementos; los resultados se archivan. Además, desde enero de 2003, se procede de este modo en todos los sectores, y la justificación del tipo o tipos fijados debe quedar registrada.

10. Los procedimientos administrativos de fijación de tipos han mejorado sustancialmente desde el último informe del Tribunal de Cuentas. Los hechos en los que se basan las decisiones están mejor documentados, ya que se aporta información sobre

los abanicos de precios interiores y exteriores de los productos básicos, datos diarios sobre fijaciones anticipadas, objetivos mensuales para una serie de productos, datos mensuales sobre las exportaciones reales de la UE y de los principales países competidores, así como las importaciones de algunos países importadores destacados y los tipos de cambio.

Tantos estos como otros documentos pertinentes se analizan semanalmente y las conclusiones se comunican al personal de la DG Agricultura responsable en la materia. En aquellos casos en que se considera necesario introducir cambios, las propuestas correspondientes se estudian en estas reuniones y se remiten a los servicios responsables para que estos den su acuerdo. Toda esta documentación se ha puesto a disposición del Tribunal.

Se elaboran fichas de justificación cuando se desea modificar los niveles de las restituciones por exportación.

Siempre se han publicado las decisiones de modificación o mantenimiento de los tipos de restitución, y el resultado queda reflejado en todos los casos en el nivel de las solicitudes de certificados, las exportaciones realizadas, el equilibrio del mercado interior y los precios.

Las propuestas, acompañadas de la justificación, se presentan con todo detalle a los representantes de los Estados miembros en las reuniones de los Comités de gestión.

ENFOQUE DE LA COMISIÓN EN LA GESTIÓN DE MERCADO

13. Es necesario subrayar las diferencias que existen, desde el punto de vista de la producción, entre los cereales y el azúcar, por un lado, y los productos lácteos y la carne de vacuno, por otro. Los primeros se producen en su totalidad una vez al año y, a continuación, se almacenan para su posterior venta en el mercado interior o en el mercado mundial. La cantidad producida inicialmente no está en relación con el nivel de la restitución. Los segundos, productos con «valor añadido» (debido a que, por lo general, requieren una transformación adicional), se producen diariamente, y en gran medida en función de nuevos contratos que se celebran a la vista de las restituciones disponibles.

La importancia de las restituciones como instrumento activo de gestión del mercado interior se contempla en los Reglamentos de base del Consejo para los productos lácteos y la carne de vacuno [artículo 33 del Reglamento (CE) n° 1254/1999 y artículo 31 del Reglamento (CE) n° 1255/1999].

Todas las decisiones relacionadas con las restituciones se adoptan en el mayor nivel jerárquico de la DG Agricultura. Dado que la naturaleza de los productos, así como su sistema de producción y comercialización, no han experimentado cambios, es innecesario efectuar un nuevo análisis del mecanismo de fijación de las restituciones. Los parámetros relativos a estos mecanismos son objeto de un seguimiento permanente.

INFORMACIÓN DISPONIBLE

14. La Comisión no persigue la defensa de una cuota de mercado concreta en el mercado mundial ni en ningún país en particular. No obstante, es importante mantener una presencia regular en los mercados de terceros países, dadas las dificultades económicas, logísticas y administrativas que entraña la reapertura de un mercado que no ha sido atendido durante algún tiempo.

Habida cuenta de ello, en el sector lácteo, la Comisión considera necesario en ocasiones adoptar una política de exportación más activa con objeto de no ser desalojada de mercados importantes y tradicionales.

La información sobre precios no es fácilmente accesible. De hecho, la información sobre precios comparables en el mercado mundial es difícil de obtener, e incluso cuando se dispone de ella su validez puede ser cuestionable.

15. La Comisión hace uso de todas las fuentes disponibles para obtener información en materia de precios, lo que resulta difícil en sectores donde no existen verdaderos mercados de ámbito mundial con precios de dominio público. Además, deben tenerse en cuenta tanto las futuras tendencias de precios como los precios actuales.

16. En el caso de los productos lácteos, únicamente se dispone de abanicos de precios, que con frecuencia son amplios. Los precios que se conocen pueden corresponder a transacciones actuales o a transacciones a corto o largo plazo, así como a productos de calidades y presentaciones diversas.

En el sector de la carne de vacuno, desde comienzos de 2002 se dispone de información sobre los precios de exportación o importación de Argentina, Brasil y Rusia.

17. Los precios en los Estados miembros no son más que uno de los factores que se tienen en cuenta al llevar a cabo la fijación de tipos. A pesar del mercado único, siguen existiendo diferencias de precios entre los Estados miembros, debido a diversos factores, por ejemplo, diferencias en la situación veterinaria, producción extensiva o intensiva, ganadería para la producción de carne o de leche, etc. En último término, el precio es el resultado del juego de las fuerzas del mercado y refleja el nivel en el que se alcanza el equilibrio entre la oferta y la demanda.

Por ejemplo, en el sector de la mantequilla la diferencia entre el precio máximo y el precio mínimo en el mercado único oscila entre el 80,4 % del precio de intervención en Italia (263,87 euros/100 kg) y el 96,4 % en Austria (316,38 euros/100 kg), es decir, una diferencia de 52,5 euros/100 kg respecto de un precio medio de 298,99 euros/100 kg, lo que equivale al 91,1 % del precio de intervención.

Existen normas específicas aplicables al cálculo de los precios (por ejemplo, Reglamento (CE) n° 2771/1999 de la Comisión para la mantequilla y Reglamentos (CEE) n° 563/82 y (CE) n° 295/96 de la Comisión para la carne de vacuno).

En el sector lácteo, la Comisión, sobre la base de datos obtenidos con arreglo a las disposiciones de los Reglamentos (CE) n° 2771/1999 y (CE) n° 1498/1999 de la Comisión, calcula el precio comunitario representativo utilizando los precios vigentes en los principales países exportadores. Se dispone de directrices internas, que quizás podrían documentarse de manera más formal.

18. Los servicios de la Comisión tienen en cuenta los precios más recientes comunicados por los Estados miembros. También se consideran otros precios (comerciantes, transformadores, corretores), con objeto de poder calcular una media que refleje adecuadamente la realidad del mercado.

Por último, debe subrayarse que los representantes de los Estados miembros, que son responsables de comunicar los precios, participan en la fijación de las restituciones en la reunión del Comité de gestión de cereales.

TIPOS DE RESTITUCIÓN FIJADOS PERIÓDICAMENTE

20. La Comisión estima que la fijación de tipos en el sector de la carne de vacuno es suficientemente transparente para que pueda desarrollarse correctamente el procedimiento interno de adopción de decisiones, incluido el Comité de gestión. A fines de 2002 se formalizaron directrices internas que contienen los parámetros pertinentes y los cálculos que se derivan de ellos, y, tal como se indica en los comentarios a los apartados 9 y 10, antes de llevar a cabo una nueva fijación de tipos se presenta por escrito un análisis global de la situación actual y futura en el que se evalúa cada uno de los indicadores de mercado (precios, existencias, solicitudes de certificados, previsiones de precios, producción, etc.) en comparación con los criterios establecidos en el Reglamento del Consejo. A este respecto, debe señalarse que el precio vigente en Irlanda no es el único precio de referencia que se utiliza para fijar los tipos de restitución. Aunque ese país es el único exportador de carne de machos castrados y depende fuertemente de los mercados de exportación, también se obtienen precios de referencia para la carne de novillo (precio medio comunitario) y para la carne de vaca (precio medio comunitario).

La gestión del mercado no puede realizarse de manera «predeterminada», sino que requiere un enfoque global en el que las restituciones por exportación no son sino un instrumento más. Por consiguiente, la Comisión no ajusta los tipos asumiendo que «todo lo demás sigue igual». Por ejemplo, no sería una buena política de gestión ajustar al alza los tipos de las restituciones inmediatamente después de una depreciación del dólar frente al euro (se producen fluctuaciones diariamente), si el equilibrio interno entre la oferta y la demanda ya propicia una situación de precios firmes

y estables para el productor. Del mismo modo, un cambio determinado en los precios pagados al productor no debe desembocar en una modificación de las restituciones cuando la relación entre el dólar y el euro puede neutralizar las oscilaciones.

En el sector de la carne de vacuno no pueden determinarse los precios del mercado mundial debido a la variedad de destinos y mercancías que se producen y comercializan en todo el mundo. En consecuencia, es imposible calcular una diferencia que pueda utilizarse a efectos de seguimiento. En lugar de ello, se realiza una estrecha supervisión de las solicitudes de certificados (dos veces a la semana) que ofrece garantías adecuadas frente a la posibilidad de que estén concediéndose ayudas demasiado elevadas. La fijación del tipo de restitución en un nivel excesivamente elevado con respecto a todos los demás parámetros pertinentes que entran en juego entre el vendedor y el comprador daría lugar a un incremento especulativo de las solicitudes y, como ha ocurrido en el pasado, a una reacción por parte de la Comisión en forma de medidas correctoras (suspensión de las solicitudes y reducción de las restituciones). Además, la reducción de los tipos de las restituciones que está registrándose desde 1995 demuestra la eficacia del procedimiento.

Puede afirmarse, por lo tanto, que en el sector de la carne de vacuno ha existido un procedimiento transparente que se ha plasmado en una gestión coherente que tiene en cuenta de manera global todos los parámetros pertinentes.

21. La Comisión no está de acuerdo con el contenido final de la observación del Tribunal. Los parámetros de mercado que constituyen el marco para la fijación de las restituciones están perfectamente definidos: los límites máximos de exportación fijados por la OMC y la previsión sobre excedentes de exportación que arrojan los balances de situación periódicos de cada producto. Para aquellos parámetros que experimentan cambios más frecuentes, por ejemplo, precios, divisas, etc., se facilita información completa por escrito antes de proceder a la fijación de cada tipo, lo que garantiza el necesario control de la gestión. Existe la necesaria transparencia que permite, asimismo, realizar una auditoría teniendo presente que, en una gestión global de mercado dentro de la cual un régimen de restituciones no es sino un instrumento más, la variación de un parámetro concreto no desemboca necesariamente en un ajuste de los tipos de restitución.

23. El mejor indicador de que en el sector de la leche y los productos lácteos se ha realizado una gestión responsable de las restituciones por exportación es la considerable reducción que a lo largo de los últimos ocho años han experimentado los niveles de las restituciones (véase el cuadro adjunto).

24. El apartado 5 del artículo 31 del Reglamento (CE) n° 1255/1999 establece que deben tenerse en cuenta los precios de los terceros países que resulten más favorables.

25. La fijación de las restituciones por exportación en el sector de la leche es un proceso interactivo que se combina con un período de reflexión de cinco días. Las restituciones se fijan mensualmente y se modifican, en caso necesario, en el intervalo.

Los factores que se tienen en cuenta son los establecidos en el Reglamento del Consejo, es decir:

- a) la situación vigente y las perspectivas de evolución de los precios y la disponibilidad de leche y productos lácteos en el mercado comunitario, así como los precios de la leche y los productos lácteos en el mercado mundial;
- b) la demanda en el mercado comunitario;
- c) los objetivos de la organización común de mercados en el sector de la leche y los productos lácteos, que consisten en garantizar a dichos mercados una situación equilibrada y una evolución natural de los precios y de los intercambios comerciales;
- d) las licitaciones derivadas de acuerdos celebrados de conformidad con el artículo 300 del Tratado;
- e) la importancia de evitar perturbaciones en el mercado de la Comunidad;
- f) el aspecto económico de las exportaciones previstas;
- g) la admisión de leche y productos lácteos en el marco de regímenes de perfeccionamiento activo.

Todos estos factores son tenidos en cuenta al efectuar la fijación de las restituciones.

No obstante, la Comisión considera que, para la leche y los productos lácteos, no existen precios del mercado mundial fiables, sino únicamente un amplio abanico de cotizaciones de carácter subjetivo.

Por estas razones, el seguimiento diario de las solicitudes de certificados y la comparación de las cantidades con las establecidas en un perfil teórico son una práctica que para la Comisión resulta crucial en el proceso de deliberación que conduce a la fijación de los tipos de las restituciones.

El equilibrio de mercado y los compromisos dentro de la OMC son otras consideraciones importantes, como lo es también la estabilidad que contribuye a los flujos comerciales. Por consiguiente, la fijación de los tipos de las restituciones no es un ejercicio matemático exacto [véase el Reglamento (CE) n° 1255/1999].

El preámbulo y el artículo 31 del Reglamento (CE) n° 1255/1999 conceden a la Comisión cierto margen de actuación para evaluar cada situación y adoptar una decisión respecto de un tipo concreto. En los casos mencionados por el Tribunal, la Comisión ha explicado la razón por la que ha procedido de un modo determinado. Aunque en ocasiones puede no haber quedado documentado completamente en los expedientes individuales, la Comisión ha explicado que durante el período examinado la elección de un tipo distinto del tipo teórico calculado ha estado motivada por circunstancias extremadamente importantes.

Los procedimientos internos han sido objeto de mejoras y en la actualidad se exige una exposición detallada de las razones por las que se efectúan los cambios y de los cálculos que los justifican.

26. En su mayor parte, los precios fob calculados por la Comisión se sitúan muy por encima de las cotizaciones mínimas para productos similares en el mercado mundial. La Comisión ya ha señalado que, para fijar las restituciones por exportación, tiene en cuenta los elementos establecidos en la legislación del Consejo. Cuando no dispone de datos cualitativos sobre los precios en el mercado mundial, recurre principalmente a datos cuantitativos, en particular las solicitudes de certificados comparadas con la disponibilidad en el marco de los compromisos de la OMC y las necesidades de equilibrio del mercado.

La Comisión también ha efectuado observaciones en el apartado 25 sobre la validez de la información sobre precios mínimos y máximos de los productos lácteos en el mercado mundial que aparecen en diversas publicaciones. Esas referencias son subjetivas y deben tratarse como tales.

La Comisión ha ilustrado este aspecto con la información más reciente de que dispone, como se indica en la respuesta al apartado 25.

En el año 2001, las exportaciones de LDP fueron casi un 47 % inferiores a la media de los cinco años anteriores (es decir, 140 000 toneladas, frente a una media de 262 400 toneladas), mientras que, en ese mismo año, las exportaciones de leche entera en polvo (LEP) fueron un 16 % inferiores a la media del lustro anterior (477 500 toneladas, frente a una media de 569 000 toneladas).

Las solicitudes de certificados durante los meses en cuestión se situaron en niveles normales o inferiores a los normales en ese período. Por consiguiente, las previsiones de la Comisión, que no fueron tenidas en cuenta en su totalidad al evaluar el nivel de la restitución, resultaron inexactas, como quedó demostrado por el bajísimo nivel de solicitudes de certificados de exportación para la LDP y un nivel normal de solicitudes para la LEP.

En ese período el sector sufrió los efectos de determinados problemas graves de sanidad animal (EEB y epidemia de fiebre aftosa). Algunos terceros países habían prohibido las importaciones de leche en polvo de la Comunidad o estaban considerando la posibilidad de hacerlo.

En marzo de 2001, los servicios de la Comisión efectuaron una evaluación de la posible repercusión de la epidemia de fiebre aftosa en el sector lácteo. Si los terceros países que estaban aplicando restricciones a la importación continuaban haciéndolo, las compras de mantequilla y de LDP durante el período de abril, mayo y junio de 2001 ascenderían, debido a la pérdida de exportaciones, a 106 000 toneladas de LDP y 52 000 toneladas de mantequilla. Esas cantidades serían sustancialmente mayores si todos los terceros países decidían prohibir las importaciones de productos de la UE (es decir, 394 000 toneladas de LDP y 166 000 toneladas de mantequilla).

A la vista de ello, en el período en cuestión la Comisión únicamente redujo cuatro veces la restitución para la LDP y tres veces para la LEP.

27 y 28. El sector de los productos lácteos se ha visto notablemente afectado por la crisis financiera rusa de 1998, el problema de la dioxina en Bélgica en el año 1999, la crisis de la EEB en 2000 y la epidemia de fiebre aftosa en febrero de 2001. Las exportaciones de queso a Rusia pasaron de 140 000 toneladas en 1997 a 71 000 toneladas en 1998, y a 21 000 toneladas en 1999. El sector del queso es un sector complejo desde el punto de vista de la calidad, la composición, la presentación, el envasado y los precios, y este mercado no está necesariamente vinculado a la situación del mercado de la mantequilla, la LDP o la leche entera en polvo.

El Tribunal describe brevemente el esfuerzo realizado por la Comisión, dada la complejidad del sector del queso, para fijar las normas mínimas que deben cumplir los quesos que se benefician de la restitución y establecer un nuevo método de cálculo de las restituciones por exportación, fijando restituciones por materia grasa y por materia seca y aplicando, a continuación, esas cantidades a los contenidos mínimos de materia grasa y de materia seca en el queso.

La Comisión ha realizado un gran esfuerzo para mejorar el sistema en el caso del queso, en particular mediante la fijación de las normas mínimas que deben cumplir los quesos que se benefician de las restituciones.

Como señala el Tribunal, los tipos teóricos no se utilizaron de forma coherente. Ello se debe a que la evolución y las necesidades del mercado del queso no fueron las mismas que las de la mantequilla y la LDP. Así sucedió, por ejemplo, cuando la evolución del mercado de la LDP dio lugar a la fijación de restituciones muy bajas, y finalmente a una restitución de 0 a partir de septiembre de 2000, y también cuando el cálculo habría dado lugar a un incremento injustificado de los tipos existentes.

Los suplementos se introdujeron con el fin de evitar disminuciones bruscas, ocasionadas por la adopción del nuevo método en febrero de 1997, de los niveles de las restituciones para determinados quesos con elevado contenido de materia seca en particular; la restitución calculada se incrementó temporalmente con suplementos del 10 %, 15 % o 20 % para los quesos con un contenido del 55 %, 60 % o 65 % de materia seca, respectivamente. Estos suplementos se suprimieron en octubre de 1998.

TIPOS DE RESTITUCIÓN FIJADOS MEDIANTE LICITACIÓN

30. a) Desde hace tiempo, la principal referencia en materia de precios del mercado mundial es el trigo SRW estadounidense. Por lo que se refiere al mercado comunitario, el precio del trigo francés es el más representativo, habida cuenta de la importancia de la producción de trigo en Francia, que supone más de un tercio de la producción de la UE. Obviamente, puesto que la calidad del trigo experimenta variaciones en función de las condiciones climáticas, es necesario tener este factor en cuenta al comparar los distintos tipos de trigo y sus precios. Por consiguiente, la fijación de la restitución no puede limitarse a la mera comparación de precios entre el trigo de la UE (trigo francés estándar) y el trigo SRW estadounidense.

Además, deben tenerse en cuenta otros factores, y, en particular, la competencia que representa para el trigo europeo y el americano el trigo de otros orígenes, como Argentina, el Mar Negro, Pakistán, India, China, etc. Estos otros países exportadores compiten con nuestro trigo con precios inferiores a fin de acaparar una parte del comercio mundial.

b) Los países ACP constituyen desde hace mucho tiempo un mercado tradicional y estable para la UE.

En el marco de los acuerdos UE/ACP, la Unión Europea se ha comprometido a garantizar el abastecimiento de estos países en condiciones preferentes.

Desde la campaña 2001/02, la Comisión no ha fijado restituciones diferenciadas, por no justificarlo las condiciones de mercado.

c) Las variaciones del suplemento de la restitución pueden oscilar de una campaña a otra, en función principalmente de la calidad del trigo en el mercado comunitario y en el mercado mundial y de las diferencias de precio en los distintos mercados. Tras la aplicación de la Agenda 2000 a partir de la cosecha de 2001, han dejado de concederse restituciones específicas.

d) Al efectuar la fijación del tipo de la restitución, la Comisión tiene en cuenta no solo los precios *spot*, sino también los precios de las entregas a plazo, con objeto de respetar en la mayor medida posible la evolución de los mercados a lo largo de todo el periodo de validez del certificado de exportación.

La restitución máxima adjudicada no corresponde necesariamente al resultado estricto del cálculo matemático, sino que incorpora otros elementos de mercado; estos elementos se discuten con los representantes de los Estados miembros en el Comité de gestión. Además, la fijación de las restituciones en el marco de las licitaciones está sometida al voto de los representantes de los Estados miembros.

Por último, los dictámenes del Comité se incluyen en el expediente, acompañados de documentación explicativa, que está a disposición del Tribunal de Cuentas.

31. En el marco de la Agenda 2000, la Comisión propuso suprimir los incrementos mensuales; no obstante, en la cumbre de Berlín de 24 de marzo de 1999, los Jefes de Estado decidieron mantenerlos. La Comisión ha propuesto nuevamente su supresión en el contexto de la reforma de la PAC.

32. La breve descripción del régimen del azúcar requiere algunas puntualizaciones. El excedente creado por la producción de azúcar blanco dentro de la cuota y por las importaciones que se realizan (incluido el azúcar ACP) se exporta con ayuda de una restitución por exportación, aunque sólo hasta los límites a los que se ha comprometido la UE en virtud del Acuerdo sobre agricultura de la OMC. En caso de que, en un año determinado, sea

probable que el excedente exportable supere los límites establecidos, la Comisión tiene que reducir la cuota de producción en la misma proporción en que vayan a superarse tales límites.

La restitución por exportación únicamente se concede al azúcar sujeto a cuota y al azúcar de países ACP y de la India. Por consiguiente, el excedente creado por otras importaciones se reexporta teóricamente a través de una cantidad equivalente de azúcar sujeto a cuota o de azúcar ACP/India.

33. Antes de julio de 2001, el cálculo de los precios interiores incluía el importe de la cotización para el almacenamiento como parte del mecanismo de apoyo de los precios. Por consiguiente, desde entonces se ha reducido la referencia para el precio interior, así como el tipo de restitución.

35 y 36. La competencia entre los licitadores se produce modificando la diferencia entre la restitución teórica y la restitución máxima, en función del programa de exportación, el nivel de precios y la evolución del mercado mundial, así como el grado de competencia. En la campaña 2001/02, esta diferencia osciló entre 0,03 y 0,730 euros/100 kg, con un promedio de 0,073 euros/100 kg.

36. Si bien el método de cálculo de la restitución teórica es conocido públicamente y el importe absoluto de la diferencia y su variación puede ser pequeño comparado con el importe de la restitución, esa diferencia es, con todo, el factor que determina que un licitador pueda resultar adjudicatario en una licitación. La diferencia depende normalmente de las ofertas totales que se hayan presentado, elemento que no es previsible. También debe tenerse en cuenta que la exportación con restitución es, en cualquier caso, mucho menos rentable que la venta en el mercado interior (donde los precios son, por lo general, más elevados que los precios de intervención y donde pueden recuperarse los costes de almacenamiento) y que ello es también consecuencia del método que se sitúa por debajo del nivel de apoyo.

37. El hecho de que el método utilizado sea conocido por los agentes económicos no supone un obstáculo para la competencia. Los exportadores de la UE operan entre el nivel del precio de intervención (que está garantizado para el productor y el vendedor de azúcar) y las cotizaciones del mercado mundial, ya que los contratos de exportación se refieren generalmente a estos precios. En estas condiciones, el sistema de licitación parece funcionar adecuadamente, sobre todo si se tiene en cuenta que el programa de exportación se desarrolla sin incidencias.

En los meses de octubre y noviembre de 2002 se produjo una situación de competencia especialmente acusada, dado que, con frecuencia, sólo se aceptaron la mitad aproximadamente de las cantidades totales ofertadas, con una diferencia respecto de la restitución teórica de hasta 0,3 euros/100 kg.

Para poder saber si un sistema de fijación periódica de los tipos, comparado con un sistema de licitación, permitiría realizar un ahorro respecto del gasto total sería necesario efectuar un estudio más detallado en el que se analizaran todas las posibles conse-

cuencias administrativas y se estudiase, en particular, el problema del control de las cantidades y salidas financieras en el marco de los compromisos con la OMC. La Comisión estudiará detenidamente la recomendación del Tribunal.

38. El azúcar C se produce con el fin de prevenirse contra el riesgo de que la cuota no se complete debido a unas condiciones climáticas adversas y, en el caso de las regiones más productivas, se hace de manera expresa; en función de los precios del mercado mundial, este azúcar se exporta o se transfiere a la cuota del año siguiente.

Ello no significa que el azúcar sujeto a cuota no pueda ser exportado con un tipo de restitución inferior (o, en su caso, superior), ya que por el azúcar sujeto a cuota debe pagarse un precio mínimo y este azúcar, si no se exporta, se acoge al régimen de intervención.

La Comisión desea subrayar que en la actualidad se está llevando a cabo una detallada evaluación del régimen del azúcar en su conjunto.

CONCLUSIONES

39. El nivel de la restitución fijada no puede ser simplemente el resultado de la diferencia entre dos precios o gamas de precios; tal como se contempla en los Reglamentos del Consejo pertinentes, deben tenerse en cuenta otros factores: el equilibrio de mercado, los compromisos con la OMC, acontecimientos extraordinarios y cambios previsibles en la situación del mercado de la UE o del mercado mundial.

Los servicios de la Comisión tienen en cuenta los precios más recientes comunicados por los Estados miembros. Se toman en consideración, asimismo, otros precios (comunicados por los comerciantes, transformadores o corredores), con el fin de calcular una media que refleje de forma adecuada la realidad del mercado.

En el caso del sector de la carne de vacuno, a fines de 2002 se elaboraron directrices internas acerca de los parámetros principales y los cálculos derivados de ellos y, tal como se indica en las observaciones a los apartados 9 y 10, antes de proceder a una nueva fijación de tipos se realiza por escrito un análisis global de la situación actual y futura.

En el sector lácteo, la Comisión, a partir de los datos de origen obtenidos con arreglo a las disposiciones de los Reglamentos (CE) n° 2771/1999 y (CE) n° 1498/1999 de la Comisión, calcula el precio representativo comunitario basándose en los precios de los principales países exportadores. Existen directrices internas, si bien es cierto que quizás podrían documentarse de manera más

formal. El artículo 7 del Reglamento (CE) n° 2771/1999 establece que, para cubrir los costes del transporte, se añadirá un importe global de 2,50 euros al precio de salida de fábrica de la mantequilla.

Todas las decisiones relacionadas con las restituciones se adoptan en el mayor nivel jerárquico de la DG Agricultura. Dado que la naturaleza de los productos, así como su sistema de producción y comercialización, no han experimentado cambios, es innecesario efectuar un nuevo análisis del mecanismo de fijación de las restituciones. Los parámetros relativos a estos mecanismos son objeto de un seguimiento permanente.

Todas las propuestas en materia de tipos de restituciones por exportación que se presentan al Comité de gestión son elaboradas o debatidas en una reunión presidida por el Director General (o su sustituto), en presencia de representantes del servicio financiero y del servicio jurídico. Todas las decisiones en la materia son refrendadas por el director responsable (que es también presidente del Comité de gestión) y firmadas por el Director General.

Cada sector tiene unas características específicas que se reflejan, en particular en los Reglamentos (CEE) n° 1766/92 (cereales), (CE) n° 1255/1999 (leche), (CE) n° 295/96 (carne de vacuno) y (CE) n° 1260/2001 (azúcar).

Desde comienzos de 2002, existe un grupo de coordinación que ha tratado los siguientes expedientes: financiación anticipada, restituciones diferenciadas, fraude «carrusel» y directrices mínimas para la fijación de los tipos.

RECOMENDACIONES

40. a) Desde febrero de 2002 existe un grupo interservicios de coordinación en materia de restituciones. Este grupo ha

establecido, en particular, las normas mínimas que deben seguirse al efectuar la fijación de una restitución. Estas normas establecen, en especial, la obligación de clarificar y precisar los métodos de cálculo de las restituciones, así como la documentación necesaria en lo que concierne a cada una de las decisiones adoptadas en este ámbito.

- b) Las directrices establecen el método de cálculo del tipo de la restitución, así como la política que se sigue al respecto en el sector correspondiente.
- c) Habida cuenta de todos los elementos que intervienen en la fijación de las restituciones por exportación, incluidas las cotizaciones de precios, la Comisión examinará el papel que puede desempeñar en el sector de los productos lácteos un sistema de verificación de precios similar al que se aplica en el sector de la carne de vacuno.
- d) Antes de la reunión preparatoria del Comité de gestión, debe presentarse a la jerarquía una nota explicativa para justificar toda propuesta de modificación de los tipos de las restituciones.
- e) Es obligatorio realizar una descripción (nota de expediente) detallada de las razones y los cálculos que justifiquen una decisión de modificación o de mantenimiento del tipo de la restitución, debiéndose describir los elementos esenciales relativos a tal decisión (precios, cálculos, intercambio, información comercial, consideraciones tácticas, fines perseguidos, nivel al que se adopta la decisión). En esta descripción también se indican los niveles a los que se adopta la decisión.
- f) En el contexto de la revisión intermedia, la Comisión ha propuesto nuevamente al Consejo la supresión del régimen de incrementos mensuales en el sector de los cereales.
- g) La Comisión analizará esta cuestión.
- h) En el caso del azúcar, la Comisión considerará la recomendación del Tribunal. En el caso del queso, los tipos son objeto de un seguimiento periódico.

INFORME ESPECIAL Nº 10/2003**sobre la eficacia de la gestión de la Comisión en la cooperación al desarrollo en la India respecto del objetivo de ayudar a los pobres y obtener efectos sostenibles, acompañado de las respuestas de la Comisión***(presentado con arreglo al segundo párrafo del apartado 4 del artículo 248 del Tratado CE)**(2003/C 211/02)***ÍNDICE**

	<i>Apartados</i>	<i>Página</i>
GLOSARIO		22
RESUMEN	I-VI	23
INTRODUCCIÓN	1-10	24
Antecedentes	1-4	24
Importancia presupuestaria	5-6	24
Programa de cooperación al desarrollo	7	25
Fiscalización del Tribunal	8-10	25
OBSERVACIONES	11-47	26
El objetivo de ayudar a los pobres	11-21	26
Sostenibilidad	22-37	27
Enfoque sectorial y coordinación	38-44	29
Nueva estrategia por países	45-47	30
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	48-61	30
Conclusión general	48-49	30
El objetivo de ayudar a los pobres requiere una atención explícita en todas las fases	50-53	31
Una atención más sistemática y una planificación más realista beneficiarían la sostenibilidad	54-56	31
Un enfoque sectorial requiere mayor coordinación entre los donantes	57-59	31
La agricultura y la gestión de los recursos naturales debería seguir formando parte de la estrategia por países aplicable a la India	60-61	32
Respuestas de la Comisión		33

GLOSARIO

ALA	Asia y América Latina
AOD	Asistencia Oficial al Desarrollo
BAIF	Bharatiya Agro Industries Foundation (Fundación de industrias agrícolas de Bharatiya)
CE	Comunidad Europea
DPEP	District Primary Education Programme (Programa del distrito de enseñanza primaria)
KHDP	Kerala Horticulture Development Project (Proyecto de desarrollo de horticultura de Kerala)
KMIP	Kerala Minor Irrigation Project (Proyecto de riego secundario en Kerala)
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
ONG	Organización no gubernamental
PESLE	Programme for the enrichment of school level education (Programa para aumentar el nivel de educación escolar)
PNB	Producto nacional bruto

RESUMEN

I. La cooperación entre la Comunidad Europea y la República de la India se inició hace, como mínimo, 30 años y actualmente se rige por el Acuerdo de Cooperación de 1994. Aproximadamente, un 70 % (es decir, 481 millones de euros) de la ayuda financiera comunitaria abonada durante el período 1990-2001 se destinó a las actividades de cooperación al desarrollo (el resto a una serie de áreas como la ayuda alimentaria y la ayuda humanitaria). Dichas actividades incluyeron un número importante de proyectos de desarrollo rural y agrícola, así como dos programas sectoriales de ayuda al ámbito de la educación y de la salud (véanse los apartados 1 a 7).

II. El Tribunal examinó ocho de estos proyectos y programas, en particular con la finalidad de apreciar cómo tienen en cuenta a los sectores más pobres de la población, cuáles son las probabilidades de que sus efectos positivos perduren una vez finalizada la actividad financiada por la CE y qué mecanismos de coordinación existen entre los donantes (véanse los apartados 8 a 10).

III. El Tribunal concluye que la gestión de la Comisión respecto de la mayoría de los ocho proyectos/programas controlados en la India resultó razonablemente fructífera en lo que se refiere al objetivo de ayudar a los pobres y a la sostenibilidad. No obstante, con una atención más sistemática a estas cuestiones durante todo el ciclo del proyecto/programa podrían haberse obtenido mejores resultados (véanse los apartados 11 a 37).

IV. Frente a un enfoque basado en proyectos individuales, un enfoque sectorial puede ofrecer determinadas ventajas, como son una mayor armonía y coherencia de las políticas y estrategias, una incidencia más importante y mayores probabilidades de sostenibilidad. Por otro lado, este tipo de enfoque requiere que los donantes depositen suficiente confianza en la capacidad de la administración de los beneficiarios para gestionar programas sectoriales y rendir cuentas sobre su realización, sus resultados y sus costes. Sin embargo, hasta ahora no se ha contado con un auténtico enfoque de alcance sectorial en los programas de educación y salud de la India. De momento, únicamente la CE está preparada para apoyar un programa de enfoque sectorial en este país, mientras que los demás donantes actúan mediante programas basados en proyectos. En consecuencia, no ha resultado posible establecer un sistema de rendición de cuentas y de elaboración de informes en estos programas de alcance nacional. Debido a las razones mencionadas, las oportunidades de crear sinergias y eficiencia a través de un enfoque sectorial realmente coordinado no se han materializado. Si bien la coordinación entre los donantes del programa sectorial de educación ha dado lugar a un sistema de misiones de control conjuntas que gozó de buena acogida, en el sector de la salud se utilizaron canales de coordinación más informales (véanse los apartados 38 a 44).

V. La nueva estrategia, por países, de la CE de cooperación con la India no aplica completamente el enfoque subrayado en la reciente comunicación de la Comisión sobre la lucha contra la pobreza rural, pues limita la intervención de la CE en los sectores de la salud y la educación, dejando al margen otros sectores claves (agricultura y gestión de recursos naturales) que, según dicha comunicación, deberían abordarse si se aspira a combatir la pobreza rural con éxito (véanse los apartados 45 a 47).

VI. El Tribunal, basándose en sus observaciones y conclusiones, recomienda lo siguiente:

- debería prestarse una atención más sistemática al «objetivo de ayudar a los pobres», así como a la «sostenibilidad» durante todo el ciclo de un proyecto/programa (véanse los apartados 53 y 56),
- las probabilidades de sostenibilidad aumentarían si los proyectos/programas pudieran disponer de un período apropiado de realización desde el inicio de su puesta en marcha, además de efectuarse controles regulares, y de una estrategia adecuada de finalización (véase el apartado 56),

- a la hora de decidir un apoyo presupuestario a un programa sectorial, la Comisión (junto con los demás donantes) debería asegurarse, tanto antes como durante la ejecución del programa, de que el país en cuestión ha optado por una dirección satisfactoria de las finanzas públicas (incluidos los sistemas de elaboración de informes, rendición de cuentas y auditoría). En una situación en la que no es probable que el desarrollo de capacidades vaya a asegurar una rendición de cuentas adecuada del apoyo presupuestario no condicionado, la Comisión debería considerar otras formas de financiación (véase el apartado 59),
- teniendo en cuenta su objetivo global de combatir la pobreza rural, la Comisión podría conferir un carácter más global a su nueva estrategia por países, por lo que respecta a la cooperación entre la CE y la India, abordando cuestiones importantes como la agricultura y la gestión de los recursos naturales (véase el apartado 61).

INTRODUCCIÓN

Antecedentes

1. El «Reglamento ALA» de 1992 ⁽¹⁾ constituye el marco jurídico fundamental vigente en la actualidad para la cooperación de la CE con la India. En él se describen los objetivos de las políticas comunitarias de desarrollo y cooperación, así como los ámbitos principales de asistencia. Su artículo 4 establece que «la ayuda financiera y técnica irá destinada principalmente a las capas de población más pobres».

2. De manera más específica, la cooperación con la India se rige por el Acuerdo de Cooperación sobre Asociación y Desarrollo que entró en vigor en agosto de 1994 ⁽²⁾, sustituyendo los acuerdos anteriores de cooperación de 1973 y 1981. Según el artículo 16 de este Acuerdo, que se centra especialmente en la cooperación al desarrollo, los proyectos y programas deben dirigirse a las capas más pobres de la población. Es preciso prestar una atención particular al desarrollo rural en el que participen los grupos a los que va dirigido el apoyo y, en su caso, organizaciones no gubernamentales cualificadas. La cooperación tiene por objeto conseguir la eficacia de los programas y proyectos, la sostenibilidad y el respeto del medio ambiente.

3. En diciembre de 1994, tras la firma del Acuerdo de Cooperación, se aprobó una estrategia de cooperación entre la CE y la India válida hasta el año 2000. En este documento se fijan las estrategias generales de desarrollo, así como de cooperación económica, y se especifica que la ayuda comunitaria al desarrollo en la India debe influir en gran medida en la disminución de la

pobreza, que se considera una de las cuestiones cruciales. También se indica que el programa de cooperación de la CE contribuirá a la realización de políticas sectoriales y proyectos de desarrollo adecuados.

4. En el momento de la fiscalización se estaba elaborando una nueva estrategia para el período 2002-2006, que fue aprobada oficialmente por la Comisión en agosto de 2002 ⁽³⁾. En el documento se define la erradicación de la pobreza como el principio rector de las actividades de cooperación con la India y se establece que la Comisión continuará su cooperación con la administración central mediante los programas sectoriales de ayuda a los ámbitos de la educación, la salud y la asistencia familiar. Además, esta institución tiene previsto desarrollar una asociación especial con un estado indio y emplear principalmente aquí los recursos disponibles, centrándose especialmente en los ámbitos de la salud y la educación elemental.

Importancia presupuestaria

5. El gasto relativo a todas las actividades de cooperación durante el período de 12 años de 1990-2001 ascendió a 657 millones de euros, con un promedio anual de unos 55 millones de euros. Este importe abarca todos los gastos efectuados en concepto de cada una de las líneas presupuestarias correspondientes, incluidos el desarrollo y la cooperación económica, la ayuda humanitaria y alimentaria, los programas de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros programas diversos de menor envergadura. Como se observa en el *cuadro 1*, más del 70 % del gasto total se dedicó a la cooperación al desarrollo.

⁽¹⁾ Reglamento (CEE) n° 443/92 del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia (DO L 52 de 27.2.1992).

⁽²⁾ DO L 223 de 27.8.1994.

⁽³⁾ Procedimiento escrito E/1642/2002 [COM(2002) 3117, de 14 de agosto de 2002].

Cuadro 1

Gastos en concepto de actividades de cooperación en la India, 1990-2001

(en millones de euros)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
Gastos totales de las líneas presupuestarias correspondientes, de los cuales:	43	30	45	29	48	47	81	82	45	73	50	84	657
Cooperación al desarrollo	34	13	21	14	37	37	73	71	35	60	31	55	481
Cooperación económica	2	5	2	3	4	4	1	2	1	2	3	3	32
Ayuda humanitaria y alimentaria	2	8	18	8	3	1	0	2	1	1	8	16	68
Cofinanciación con las ONG	4	3	4	4	4	4	5	5	6	8	6	7	60
Otras líneas presupuestarias	1	1	—	—	—	1	2	2	2	2	2	3	16

Fuente: Datos proporcionados por EuropeAid.

6. Durante el mismo período, el total de los gastos relativos a la cooperación al desarrollo fue de 481 millones de euros, con un promedio anual de 40 millones de euros. Los datos del *cuadro 1* permiten apreciar que el nivel de gastos relacionado con las actividades de la cooperación al desarrollo aumentó notablemente durante el período 1996-2001 (con un promedio anual de 54 millones de euros), frente al sexenio anterior (cuyo promedio anual fue de 26 millones de euros). Estas variaciones están relacionadas directamente con la introducción de los programas sectoriales de ayuda a la educación (en 1994) ⁽¹⁾ y la salud (en 1998) ⁽²⁾. Aun cuando la CE constituye un donante importante para la India, su ayuda resulta modesta en comparación con el conjunto de la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) recibida por este país (que supuso, aproximadamente, 1 500 millones de dólares estadounidenses anuales, incluidos los préstamos subvencionados durante el período 1997-1999), y en relación con los importes invertidos por la propia India. Durante ese mismo período, la AOD únicamente supuso un 0,3 % del PNB de la India ⁽³⁾.

Programa de cooperación al desarrollo

7. El abanico de acciones de la Comisión relativas a la cooperación al desarrollo que se encontraban en fase de ejecución en la India en 2001 puede desglosarse en tres grandes tipos de actividades:

- doce proyectos de desarrollo agrícola y rural, cuya ejecución depende de las agencias gubernamentales,
- dos programas sectoriales de apoyo, uno en materia de educación, que deberá finalizar en 2003 (pero al que seguirá un nuevo programa) y uno en el ámbito de la salud y el bienestar de la familia,
- cuatro proyectos, ejecutados por grandes ONG de la India y extranjeras, tres de los cuales centrados en el desarrollo rural y uno en la educación.

⁽¹⁾ Se efectuaron pagos por tramos de 20, 40, 40 y 40 millones de euros en 1994, 1996, 1997 y 1999, respectivamente.

⁽²⁾ Se efectuaron pagos por tramos de 16, 7, 14 y 27 millones de euros en 1998, 1999, 2000 y 2001, respectivamente.

⁽³⁾ Página web de la OCDE: «Recipient Aid at a Glance, India».

Fiscalización del Tribunal

8. La fiscalización del Tribunal tenía por objetivo determinar si la Comisión gestionó con eficacia el programa de ayuda al desarrollo en favor de la India. Para ello se centró en las siguientes cuestiones claves:

- ¿aseguró la Comisión que sus proyectos/programas tuvieran como objetivo las capas más pobres de la población?,
- ¿gestionó la Comisión sus proyectos/programas de manera que quede garantizada su sostenibilidad? ⁽⁴⁾,
- ¿ha creado la Comisión, junto con los demás donantes, mecanismos de coordinación eficaces con objeto de asegurar que en los sectores a los que se ayuda se utilicen enfoques coherentes?

9. La fiscalización abarcó el examen de ocho proyectos/programas en los que se integran los tres tipos de actividades descritos en el apartado 7. Debido a su tamaño, se incluyeron los dos programas sectoriales de ayuda en materia de educación y de salud ⁽⁵⁾. Además, se seleccionaron cuatro (de los doce) proyectos ejecutados por el Gobierno, así como dos (de cuatro) de los ejecutados por ONG. Estas ocho actividades representan el 74 % de los compromisos (660 millones de euros) relativos a los proyectos/programas de la Comisión en curso durante 2001 en favor de la India. En el *cuadro 2* figura la lista completa de proyectos/programas controlados, junto con la información presupuestaria.

⁽⁴⁾ Se considera que una actividad es sostenible cuando puede aportar beneficios al grupo seleccionado durante un largo período, una vez finalizada la asistencia principal.

⁽⁵⁾ Oficialmente, los programas sectoriales se titulan: programa sectorial para el desarrollo de la enseñanza primaria y ayuda al desarrollo del sector de la salud y el bienestar de la familia; pero en el Informe se abreviarán como programas de educación y de salud, respectivamente.

Cuadro 2

Proyectos/programas controlados

(en millones de euros)

Nombre del proyecto/programa	Año de firma del acuerdo de financiación	Período real de ejecución	Compromisos	Pagos al 1.12.2002
PROYECTOS DE DESARROLLO AGRÍCOLA Y RURAL EJECUTADOS POR LAS AGENCIAS ESTATALES				
Doon Valley Integrated Watershed Management Project (Proyecto de gestión integrada de divisoria de aguas de Doon Valley)	1991	1992-2001	23	23
Kerala Horticulture Development Project (KHDP) (Proyecto de desarrollo de horticultura de Kerala)	1992	1993-2002	29	26
Kerala Minor Irrigation Project (KMIP) (Proyecto de riego secundario de Kerala)	1992	1994-2000	12	6
Sidhmukh and Nohar Irrigation Project (Proyecto de riego de Sidhmukh y Nohar)	1993	1994-2001	45	40
PROYECTOS EJECUTADOS POR ONG				
Transfer of technologies for sustainable development (BAIF) (Transferencia de tecnologías para un desarrollo sostenible)	1995	1996-actualidad	20	15
Programme for the Enrichment of School Level Education (PESLE) (Programa para aumentar el nivel de educación escolar)	1999	1999-actualidad	11	4
PROGRAMAS DE AYUDA SECTORIALES				
Sector Programme for the Development of Primary Education (DPEP) (Programa sectorial para el desarrollo de la enseñanza primaria)	1993	1994-2003	150	149
Support for Health and Family Welfare sector development (Ayuda al desarrollo del sector de la salud y el bienestar de la familia)	1997 + 2001	1998-actualidad	200 + 40	67
Total			530	330

10. El Tribunal examinó los expedientes relativos a dichos proyectos, en Bruselas y en la Delegación de la Comisión en Delhi, y realizó entrevistas al personal de la Comisión. Se llevaron a cabo visitas de fiscalización de los ocho proyectos/programas seleccionados y durante las mismas se mantuvieron conversaciones con funcionarios de la administración de la India y de la administración de los estados, con el Comptroller y Auditor General (Presidente del Tribunal de Cuentas de la India) de la India, así como con representantes de las organizaciones encargadas de la ejecución de los programas. En diversas ocasiones también se celebraron reuniones con los beneficiarios del proyecto.

OBSERVACIONES

El objetivo de ayudar a los pobres

11. El Reglamento ALA de 1992, fija una política de destinar la cooperación al desarrollo a las capas de población más pobres. Durante el período que abarca la fiscalización, la Comisión no había elaborado definiciones o indicadores para describir con más precisión o identificar a los destinatarios de la ayuda, ni en el contexto global de la política ni en el documento estratégico de la India de 1994.

12. Por otra parte, en el nivel operativo, cuatro de los ocho proyectos/programas controlados definieron con claridad qué población pobre y desfavorecida constituía el grupo de destino de las ayudas ⁽¹⁾. Cuando se diseñó el programa sectorial en materia de salud únicamente se definió como grupo objetivo a «las mujeres y los niños», pero durante la ejecución del mismo se introdujeron medidas más específicas para delimitar los objetivos concretos. Los objetivos de los tres proyectos restantes se formularon en términos de resultados técnicos, pero en definitiva las capas de población más desfavorecidas se beneficiaron de estos proyectos.

13. En el contexto del programa sectorial sobre educación se especificaron los objetivos que debían alcanzarse para niñas y para niños de castas y tribus registradas. Durante el período de ejecución, la definición de grupos desfavorecidos se amplió para incluir a los niños que trabajan (trabajo infantil) y a los discapacitados. En las misiones regulares de control, encargadas de la supervisión del programa, se prestó una atención especial a estos grupos.

⁽¹⁾ Así ocurrió en los dos proyectos de desarrollo rural Doon Valley y BAIF, el programa sectorial de educación DPEP y el proyecto de educación PESLE dirigido por la ONG.

14. El programa no sólo preveía más de 28 000 escuelas en los distritos beneficiarios de la ayuda de la CE y del Banco Mundial del (antiguo) Estado de Madhya Pradesh, para aproximadamente 1,2 millones de niños, sino que también introducía reformas educativas (como la participación de los padres) en un medio descentralizado de nueva creación. Ello se tradujo por un aumento sustancial de la participación de niños procedentes de los grupos seleccionados para recibir la ayuda y por una reducción de casos de abandono escolar, junto con un incremento de la tasa de alfabetización.

15. Respecto de los dos proyectos de desarrollo rural «Doon Valley» y «BAIF», ya en la fase de preparación se decidió hacer hincapié en la mejora de la calidad de vida de la población rural pobre; posteriormente, se determinaron las zonas, las aldeas y los individuos beneficiarios, así como los tipos de intervención necesaria ⁽¹⁾. Pero incluso teniendo un objetivo tan claro desde el inicio, fue necesario llevar a cabo un seguimiento, pues en la práctica no resultó fácil llegar a la población más pobre. En el proyecto del Doon Valley los objetivos de acabar con la degradación del campo y de mejorar las técnicas agrícolas, junto con una gestión consciente de los recursos naturales se lograron en una zona que incluía unas 300 aldeas con una población de, aproximadamente, 400 000 personas. En el proyecto BAIF, 26 000 familias (el objetivo eran 33 000) se han beneficiado hasta ahora de las actividades para aumentar la producción agrícola, estimular, a pequeña escala, las actividades generadoras de ingresos y poner en marcha proyectos centrados en la salud familiar (higiene y nutrición). La creación de organizaciones de habitantes de las aldeas con vistas a la gestión de los procesos de desarrollo supuso también un importante logro en ambos proyectos.

16. El proyecto PESLE se inició recientemente y tiene como finalidad la mejora de la calidad de educación. Aunque el alcance de estos objetivos es relativamente amplio, un número importante de actividades están específicamente orientadas a grupos tribales o minorías y a niños de los suburbios urbanos.

17. El objetivo del programa sectorial destinado al ámbito de la salud consistía en mejorar la calidad de la salud pública por medio de la reforma de las estructuras y los procedimientos de funcionamiento, incluida la desconcentración de la gestión. Si bien en su preparación no se formuló claramente que debía ir dirigido a los pobres, se espera que la mejora del sistema de salud pública beneficie también a la población desfavorecida. Durante la ejecución del programa se adoptaron medidas para dirigir éste hacia partes específicas desfavorecidas del país, por ejemplo determinados estados en los que los indicadores sanitarios registran niveles inferiores o hacia los suburbios. No obstante, en relación

con el componente de la supervisión, que obliga a efectuar controles con regularidad, no se dispone de precisiones sobre los objetivos que deben alcanzarse.

18. Los tres proyectos agrícolas ⁽²⁾ habían definido sus objetivos en términos técnicos, es decir, el número de sistemas de riego que debían crearse, el número de kilómetros de canales de riego o la superficie, en hectáreas, de tierras agrícolas. El número y el tipo de beneficiarios quedaban así definidos por medio de la intervención física sin constituir el resultado de actuaciones específicas dirigidas a los pobres en particular.

19. El proyecto hortícola de Kerala tenía como finalidad principal aportar ingresos suplementarios a los campesinos de Kerala por medio del incremento de la producción de cultivos hortícolas y de una comercialización mejor de estos cultivos. El proyecto incluía (conforme a lo planeado) a unos 40 000 productores, quienes, según una misión de control, no debían incluirse en la categoría de campesinos más pobres del estado. La situación real de los beneficiarios resultaba difícil de evaluar, debido a la falta de estudios socioeconómicos.

20. Si bien en la fase preparatoria del proyecto de riego de Kerala «Minor irrigation» se insistió en considerar prioritarios los distritos más pobres de este estado, en la práctica ello no se reflejó en el acuerdo de financiación ni en la fase de ejecución. No obstante, la zona a la que se aplicó el plan de riego (unas 7 000 hectáreas de un total de 20 000 hectáreas previstas) y que afectó a unos 13 000 agricultores, indica que la mayoría de los beneficiarios son pequeños productores.

21. El proyecto de Sidhmukh y Nohar consiste en un proyecto técnico de infraestructura de riego para una superficie de unas 110 000 hectáreas. La zona del proyecto está situada en una región del estado de Rajastán que con frecuencia conoce la sequía y que se considera pobre. Sus beneficiarios son todos productores de la zona destinada al proyecto que pueden aprovechar el sistema de riego basado en la fuerza de gravedad, sin más criterios de distinción.

Sostenibilidad

22. Según el Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Europea y la República de la India sobre Asociación y Desarrollo ⁽³⁾, una cuestión clave para lograr la cooperación es la sostenibilidad de los proyectos y programas. Se considera que una actividad es sostenible cuando puede aportar beneficios al grupo seleccionado como objetivo durante un período prolongado de tiempo, una vez finalizada la ayuda principal. La sostenibilidad de una actividad puede depender de diversos factores, como cuestiones de tipo técnico, financiero y medioambientales, o de las capacidades institucionales y de gestión implicadas o del contexto

⁽¹⁾ En el caso del proyecto Doon Valley, se trataba de ayudar a los hogares cuya subsistencia depende básicamente de los recursos de la biomasa sin explotación (en particular del bosque). En lo que se refiere al proyecto BAIF, el grupo seleccionado se componía de familias cuyos ingresos anuales son inferiores a 6 000 rupias indias, mientras que el umbral oficial de la pobreza en ese momento estaba fijado en 11 000.

⁽²⁾ Programas de riego secundario de Kerala, de horticultura de Kerala y de riego de Sidhmukh y Nohar.

⁽³⁾ DO L 223 de 27.8.1994, ya mencionado en el apartado 2.

político que rodea la actividad. Siguiendo el propio requisito de la Comisión ⁽¹⁾, el Tribunal examinó si durante la fase de preparación esta institución evaluó los distintos factores pertinentes que influyen en la sostenibilidad de una actividad propuesta. Además examinó hasta qué punto la Comisión siguió teniendo en cuenta la cuestión de la sostenibilidad durante la fase de ejecución.

23. La fiscalización mostró que en cinco ⁽²⁾ de los ocho proyectos/programas examinados la cuestión de la sostenibilidad se examinó explícitamente durante la fase de preparación. Sin embargo, los aspectos relativos a la sostenibilidad medioambiental e institucional, generalmente no estaban bien documentados en las diferentes propuestas de proyecto y, en la mayoría de los casos, la sostenibilidad, en particular el aspecto institucional, se tuvo más en cuenta durante la ejecución. Así ocurrió con las diferentes actividades llevadas a cabo en todos los proyectos/programas destinadas a hacer participar a los beneficiarios y a movilizar a las comunidades locales, animándoles a crear diversas clases de organizaciones locales de beneficiarios.

24. En relación con el proyecto de riego de Kerala (KMIP), se concedió importancia a las cuestiones relativas a la sostenibilidad durante la fase de concepción, por ejemplo la viabilidad de económica de los sistemas, la importancia de su funcionamiento y mantenimiento y la planificación de la participación de los agricultores.

25. El proyecto sufrió retrasos graves a la hora de alcanzar sus objetivos físicos durante los primeros tres años, debido a las debilidades institucionales de la agencia del gobierno estatal encargada de su ejecución. Incluso después de haberse ampliado el proyecto se prestó más atención a la construcción de sistemas adicionales que a las actividades de consolidación, como la formación de los agricultores en materia de funcionamiento y mantenimiento. En consecuencia, al final del proyecto, más de un 60 % de las asociaciones creadas de agricultores beneficiarios no tuvieron más alternativa que seguir dependiendo de la ayuda del mismo. Sus probabilidades de supervivencia son más bien remotas.

26. En el proyecto de horticultura de Kerala (KHDP) las cuestiones relativas a la sostenibilidad no constituyeron una característica evidente de la fase de concepción. Recibieron más atención en el plan bienal de trabajo del período de ampliación. En la práctica, el proyecto se basó en un enfoque participativo, mediante la creación de grupos autosuficientes, lo que, en principio, debe contribuir a mejorar las posibilidades de sostenibilidad.

27. El proyecto logró la mayoría de los objetivos inmediatos. No obstante, las actividades futuras de la recién establecida estructura de seguimiento del proyecto, es decir, el Vegetable and Fruit Promotion Council of Kerala (Consejo para el fomento de las frutas y verduras de Kerala) estaban sin definir con claridad en el momento del control del Tribunal en marzo de 2002 y aún quedaban cuestiones importantes por clarificar o decidir. Tampoco estaba garantizada la viabilidad financiera de la planta transformadora de productos agrícolas creada en el contexto de este proyecto.

28. La cuestión principal relacionada con la sostenibilidad del proyecto de riego de Sidhmukh y Nohar se refiere al mantenimiento, en el futuro, de los nuevos canales de riego y sus estructuras correspondientes. Como el mantenimiento de los canales principales y secundarios es responsabilidad de los servicios de riego de los estados participantes, dependerá entonces de que dichos estados pongan a disposición suficientes dotaciones presupuestarias.

29. En el mismo proyecto se planeó crear asociaciones de usuarios del agua y responsabilizarlas de parte del mantenimiento, así como cobrar derechos por su utilización. Sin embargo ello no se organizó durante el período del proyecto, y la intención del departamento era la de hacer participar a los agricultores una vez que el agua ya fluyera en los canales. En lo que se refiere a la viabilidad financiera, los derechos que debían cobrarse por el agua se establecieron en un principio a un nivel tan bajo que únicamente cubrirían aproximadamente el 25 % del coste de mantenimiento.

30. Los dos proyectos de desarrollo rural, Doon Valley y BAIF constituyeron los dos ejemplos, entre las actividades controladas, que mejor ilustran los esfuerzos en favor de un desarrollo sostenible. Estos dos proyectos se caracterizaban, efectivamente, por la participación local en las actividades de preparación y de ejecución, la organización en el nivel local, el fomento de prácticas de gestión sostenibles y la ayuda para implantar las actividades remuneradoras.

31. El programa sectorial destinado al ámbito de la salud está claramente centrado en la sostenibilidad institucional y hace hincapié en varias medidas de desarrollo de las capacidades. Sin embargo, se observó que el componente de cooperación institucional, previsto en el acuerdo de financiación, no se puso en marcha hasta abril de 2002, es decir, en el cuarto año de funcionamiento del programa.

32. En el caso del programa sectorial relativo al ámbito de la educación, la sostenibilidad no constituyó un objetivo declarado en la fase de concepción y, sin embargo se convirtió en una cuestión importante durante la ejecución y a través de las misiones de control. Se obtuvieron logros considerables en el programa de Madhya Pradesh, el estado que realmente se benefició de los fondos comunitarios. Las reformas institucionales realizadas aquí y su compromiso de aportar una educación a todos los niños significan que sus perspectivas de sostenibilidad parecen prometedoras.

⁽¹⁾ Según el método de la gestión del ciclo del proyecto, aprobado en 1992 por la Comisión, las propuestas de financiación de los proyectos/programas deberían incluir una evaluación de la sostenibilidad. Véanse los apartados 28 a 30 del Informe Especial n° 21/2000 sobre la gestión de los programas de ayuda externa de la Comisión (DO C 57 de 22.2.2001). La propuesta de financiación constituye el documento interno de la Comisión que se presenta al Comité consultivo de representantes de los Estados miembros y sobre el que se basa la decisión de financiación de la Comisión.

⁽²⁾ Proyecto de regadío secundario de Kerala, proyecto de regadío de Sidhmukh y Noar, Doon Valley, BAIF y el programa sectorial de salud.

33. La viabilidad financiera del programa nacional constituye una cuestión a más largo plazo, especialmente si se tiene en cuenta que los estados, muchos de los cuales no cuentan con suficientes ingresos fiscales, deben aportar un 25 % (frente al 15 % exigido anteriormente) de los fondos necesarios para el nuevo programa.

34. De momento, en el programa PESLE la cuestión de la sostenibilidad no se ha desarrollado suficientemente. Los socios principales son pequeñas ONG, cuya viabilidad financiera no está garantizada. No obstante, en algunos casos, el trabajo se considera de muy buena calidad y la dificultad real consiste en integrar en los sistemas de educación más amplios los métodos más eficaces y las estrategias innovadoras.

35. El Tribunal observó que, en la mayoría de las actividades controladas, el desarrollo de estructuras sostenibles constituyó un factor determinante para garantizar una cierta duración de los logros de cada proyecto/programa. Por ejemplo, cuanto antes se llevara a cabo la organización de la participación local y se integrara en el enfoque del proyecto mejores resultarían las perspectivas para un impacto sostenible al final del proyecto/programa.

36. Una cuestión que, en opinión del Tribunal, influyó en la sostenibilidad es la duración prevista de los proyectos/programas. El período de ejecución de la mayoría de los proyectos/programas examinados se amplió en una o varias ocasiones. Pese a ello, aún resultó difícil finalizar varios proyectos dentro del plazo establecido. Parece ser que en la fase de preparación se subestima sistemáticamente el tiempo necesario para la ejecución. Cuando los períodos de los proyectos se amplían posteriormente, el proceso administrativo para llevar a cabo dicha ampliación resulta, por lo general, lento y dificultoso, lo que con frecuencia tiene un efecto negativo para la ejecución del proyecto. Además, cuando el tiempo de que disponen es muy justo, los proyectos tienden a centrarse en la realización de objetivos físicos alcanzables a corto plazo a expensas de factores a más largo plazo y posiblemente menos visibles, como el desarrollo de las capacidades institucionales ⁽¹⁾.

37. En este sentido, es preciso señalar que el nuevo Reglamento financiero de la CE ⁽²⁾, aplicable desde el 1 de enero de 2003, contiene una disposición por la que se establece un plazo para la firma de los contratos. Con ello probablemente se reduzca el período de ejecución permitido para las actividades de cooperación al desarrollo. En su dictamen sobre la propuesta de nuevo Reglamento financiero, el Tribunal consideró esta disposición inadecuada en el contexto de la ayuda al desarrollo, pues la duración máxima del período de ejecución resulta insuficiente ⁽³⁾. Ante

estos argumentos, la nueva disposición dificultará más, en general, la integración de la sostenibilidad en las actividades.

Enfoque sectorial y coordinación

38. A semejanza de otros muchos donantes, la Comisión ⁽⁴⁾ acepta, por lo general, que, frente a un enfoque más tradicional basado en proyectos, en el caso de determinadas actividades relativas a la cooperación al desarrollo, en principio es preferible recurrir a un enfoque sectorial, pues éste favorece más la armonización y coherencia de las políticas y estrategias. Los programas sectoriales de alcance nacional, como los ayudados por la Comisión en materia de educación y salud en la India, tienen la ventaja de llegar a un número mucho mayor de personas y, por tanto, de que su impacto resulte mucho más amplio. Dado que este tipo de programas se ejecuta y mantiene a través de los canales estatales ya existentes, con fondos procedentes de los presupuestos de las administraciones locales y centrales, la participación local en los mismos aumenta las probabilidades de sostenibilidad.

39. En el contexto de un programa sectorial, todas las partes interesadas acuerdan conjuntamente la ayuda y la financiación de un programa sectorial concreto y la administración se encarga de su ejecución. Los donantes contribuyen al programa, a menudo sin asignar sus fondos a elementos específicos. Es la administración, junto con la comunidad de donantes, quien determina los objetivos, los grupos a los que va dirigida la ayuda y la organización de los programas, incluidas cuestiones como la definición de indicadores de realización, las condiciones de pago y los mecanismos de seguimiento, información y control.

40. Si en lugar de firmar numerosos acuerdos con cada uno de los donantes se recurre a un enfoque sectorial, es posible actuar con más eficacia que con un enfoque fragmentado en función de los donantes. Una consecuencia de este enfoque es que los donantes no pueden averiguar a qué objetivo específico se han destinado sus fondos, por lo que deben confiar suficientemente en la capacidad de la administración del país beneficiario para gestionar los programas y rendir cuentas sobre su ejecución, los resultados y los costes.

41. No obstante, la fiscalización mostró que los programas sectoriales de educación y salud no disponían de un auténtico enfoque sectorial. En la India, por el momento sólo la CE ha apoyado desde el presupuesto un enfoque por programas subsectoriales, pues todos los demás donantes de los mismos sectores operaron mediante un enfoque por proyectos, asignando sus fondos a elementos o destinos geográficos concretos, con el fin de asegurar un control directo de la utilización de sus fondos.

⁽¹⁾ Por ejemplo, el KMIP; véase el apartado 25.

⁽²⁾ Artículo 166 del Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO L 248 de 16.9.2002).

⁽³⁾ Apartado 63 del Dictamen del Tribunal de Cuentas n° 2/2001 sobre una propuesta de Reglamento financiero aplicable al Presupuesto General de las Comunidades Europeas (DO C 162 de 5.6.2001).

⁽⁴⁾ Véase la Comunicación de la Comisión COM(2000) 212 final, sobre la política de desarrollo de la CE.

42. En consecuencia, no ha sido posible fijar unos sistemas comunes de rendición de cuentas y elaboración de informes para los programas sectoriales de educación y salud de alcance nacional. En el caso del programa de educación, esta limitación se superó asignando a este sector la mayor parte de fondos de la CE, a través de una entidad creada específicamente para la duración del mismo en un único Estado. En el caso del programa de salud no se tomaron este tipo de medidas y es preciso señalar que la Comisión no ha podido obtener de la administración de la India un balance actualizado y auditado del conjunto del programa.

43. La actividad principal de coordinación relativa al programa de educación consistió en un sistema de visitas conjuntas semestrales de control, en las que una serie de equipos formados por representantes de los donantes y de la administración inspeccionaron las actividades del programa en una serie de estados participantes seleccionados. Globalmente, este sistema de controles conjuntos tuvo un efecto positivo para la realización del programa, pues reunió a una serie de expertos y permitió a la Comisión y a los demás donantes examinar el programa en su conjunto y no sólo en los estados concretos beneficiarios de la ayuda. Por lo demás, la coordinación fue informal.

44. El programa de salud no conoce este sistema de controles conjuntos ni otros mecanismos oficiales de coordinación entre otros donantes. El Comité conjunto de pilotaje puesto en marcha en el contexto del Acuerdo firmado entre la India y la CE sobre este programa podría haber constituido un instrumento de coordinación eficaz, pero en la práctica resulta, sobre todo, un lugar de encuentro entre representantes de la India y de la CE y expertos técnicos. Se celebraron reuniones informales de los donantes que apoyan el sector de la salud.

Nueva estrategia por países

45. Como el objetivo central de la política de desarrollo de la Comunidad es reducir la pobreza ⁽¹⁾, la Comisión señaló recientemente la necesidad de abordar de manera más sistemática y global las cuestiones de desarrollo rural ⁽²⁾. Ello se debe a que, como se ha señalado, la pobreza y el hambre son problemas fundamentalmente rurales. La degradación del medio ambiente es cada vez más grave en el campo y está estrechamente relacionada con la pobreza rural. Para luchar contra la pobreza de estas zonas es preciso ocuparse de distintos sectores, entre los que revisten especial importancia la agricultura, la salud, la educación y la gestión de los recursos naturales. Seguidamente, en la comunicación se tratan la política y el enfoque de la CE en relación con el desarrollo rural en los países menos desarrollados, integrando los objetivos de reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria y la gestión sostenible de los recursos naturales en un marco coherente.

46. No obstante, la Comisión no ha seguido totalmente este enfoque a la hora de definir su nueva estrategia para la India. Esta institución propuso centrar en los sectores de la educación y la salud, en particular, su ayuda a este país durante los próximos cinco años. Pese a que la pobreza aquí constituye un fenómeno predominantemente rural, pues tres de cada cuatro personas pobres viven en zonas rurales ⁽³⁾, la estrategia de la Comisión no trata de manera específica los problemas de la pobreza rural en los ámbitos de agricultura y gestión de recursos naturales.

47. Los resultados de la fiscalización del Tribunal confirman la propia apreciación de la Comisión ⁽⁴⁾ de que la sostenibilidad de algunos de sus proyectos en la India, especialmente los más técnicos, destinados al desarrollo rural y de los recursos naturales, resultaba incierta. Sin embargo, los dos proyectos de desarrollo rural examinados pueden considerarse relativamente satisfactorios en lo que se refiere a la obtención de un desarrollo sostenible directamente en favor de la población más pobre. En el contexto de los dos se llevaron a cabo actividades diversas destinadas a combatir los distintos aspectos de la pobreza rural; por ejemplo, mediante el incremento de la productividad de la tierra y el agua, la gestión de los recursos naturales, así como actividades relativas a la salud familiar y a la salud pública, al fortalecimiento del papel de la mujer y la participación de los ciudadanos. No obstante, la nueva estrategia no indica si se dará continuidad a estos proyectos, considerados un éxito en lo que se refiere al desarrollo rural.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusión general

48. El Tribunal concluye que la gestión de la Comisión de la mayoría de los ocho proyectos/programas controlados en la India ha resultado razonablemente fructífera en lo que se refiere al objetivo de ayudar a los pobres y de obtener la sostenibilidad. No obstante, si se dedicara una atención más sistemática a estas cuestiones durante todo el ciclo del proyecto/programa podrían haberse logrado mejores resultados.

49. Se han realizado importantes esfuerzos de coordinación entre los donantes para establecer un sistema de misiones de control conjuntas en relación con el programa sectorial de educación. No obstante, por el momento la CE ha sido prácticamente la única que ha prestado apoyo completo al enfoque del programa sectorial en la India y, en este sentido, la coordinación actual de los donantes aún puede mejorarse mucho.

⁽¹⁾ COM(2000) 212 final, p. 5; véase también la Política de Desarrollo de la Comunidad Europea — Declaración del Consejo y de la Comisión, de 10 de noviembre de 2000.

⁽²⁾ COM(2002) 429 final: Comunicación de la Comisión — La lucha contra la pobreza rural.

⁽³⁾ Apartado 3.2.2 del documento estratégico por países de la CE relativo a la India para 2002-2006.

⁽⁴⁾ Apartado 4.1. del documento estratégico relativo a la cooperación entre la CE y la India para 2002-2006.

El objetivo de ayudar a los pobres requiere una atención explícita en todas las fases

50. En tres de los seis proyectos se incluyeron objetivos o medidas específicas destinados a ayudar a la población pobre y desfavorecida, en el programa de educación y, aunque de manera más indirecta, también en el de salud.

51. Los proyectos de desarrollo rural, en particular, ofrecían con claridad la posibilidad de dirigirse directamente a la población pobre. Sin embargo, en el caso de otros proyectos, la elección de un tipo de intervención concreto redujo, debido a las limitaciones técnicas o geográficas derivadas (por ejemplo el riego), las posibilidades de incluir como objetivo a grupos específicos de beneficiarios.

52. Los programas sectoriales tienen la ventaja de englobar un número mayor de beneficiarios y, potencialmente, grupos de posibles beneficiarios mucho más amplios. En estos programas, que por naturaleza son diferentes de los proyectos, las actividades individuales no siempre están suficientemente definidas desde el principio. Ello significa que durante su ejecución es preciso adoptar medidas para asegurar que los beneficios de los programas lleguen a los beneficiarios previstos.

Recomendación 1

53. El objetivo de incluir a las capas más pobres de la población debería incorporarse y llevarse a cabo desde los inicios de la fase de identificación y mantenerse durante la fase de ejecución. Las actividades de seguimiento y de evaluación necesitan centrarse en la eficacia en relación con el objetivo de ayudar a los pobres.

Una atención más sistemática y una planificación más realista beneficiarían la sostenibilidad

54. En la fase de concepción de cinco de los ocho proyectos/programas examinados se dedicó suficiente atención a los aspectos relacionados con la sostenibilidad. En la mayoría de los casos la atención se incrementó durante la fase de ejecución, especialmente en lo que se refiere al aspecto de la sostenibilidad institucional. Todos los proyectos/programas examinados tenían por objetivo crear diferentes tipos de organizaciones de beneficiarios, pero la sostenibilidad de estas instituciones seguía siendo, con frecuencia, deficiente.

55. En la mayoría de los casos, las previsiones de calendario de ejecución resultaron demasiado optimistas, lo que dio lugar a que la obtención de los objetivos físicos a corto plazo resultara primordial y a que fuera necesario solicitar la prolongación del período de ejecución. Aunque normalmente las ampliaciones del

plazo irían en beneficio de los proyectos y de los programas y de que éstos resultaran sostenibles, por lo general, la lentitud y las trabas de sus procesos administrativos tuvieron repercusiones negativas en su ejecución.

Recomendación 2

56. Todos los aspectos relacionados con la sostenibilidad de los proyectos/programas deberían ser objeto de una atención explícita desde la fase de concepción y de un seguimiento intenso durante todo el período de ejecución. Las posibilidades de sostenibilidad mejorarían si se asignara desde el principio a los proyectos/programas un plazo de ejecución adecuado, especialmente cuando se trata de reforzar las capacidades institucionales o de realizar reformas y desarrollar los recursos humanos. Además habría que efectuar controles regulares. Convendría también prever un período específico de conclusión progresiva para permitir la aplicación de una estrategia clara de finalización del proyecto.

Un enfoque sectorial requiere mayor coordinación entre los donantes

57. Frente a un enfoque basado en proyectos individuales, un enfoque sectorial puede ofrecer determinadas ventajas, entre las que se incluyen impulsar la aplicación de políticas y estrategias más coherentes y armonizadas, una incidencia más importante, una mayor participación local y mayores probabilidades de sostenibilidad. Igualmente, este tipo de enfoque requiere que los donantes depositen suficiente confianza en la capacidad de la administración de los beneficiarios para gestionar programas sectoriales y rendir cuentas sobre su realización, sus resultados y sus costes. Sin embargo, en los programas sectoriales de educación y de salud de alcance nacional, en la práctica no hubo un enfoque sectorial, de manera que tampoco se dispuso de sistemas comunes de elaboración de informes, contabilidad y auditoría. En el caso del programa de educación, estas limitaciones se superaron asignando fondos comunitarios a un solo Estado y creando estructuras específicas en el mismo, pero en lo que atañe al programa de salud, no se establecieron medidas de este tipo, de manera que la Comisión no pudo obtener de la administración de la India unos estados financieros actualizados y controlados sobre el conjunto del programa de salud.

58. En el programa sectorial de educación, la coordinación entre los donantes se llevó a cabo mediante un sistema de controles conjuntos bianuales, que goza de buena acogida. En el programa de salud, se utilizaron canales de coordinación más informales.

Recomendación 3

59. A la hora de decidir un apoyo presupuestario a un programa sectorial, la Comisión (junto con los demás donantes) debería asegurarse, tanto antes como durante la realización del programa, de que el país en cuestión ha optado por una dirección

satisfactoria de las finanzas públicas (incluidos los sistemas de elaboración de informes, contabilidad y auditoría) ⁽¹⁾. Donde sea preciso, debería apoyarse el refuerzo de las capacidades institucionales en estas zonas, además del apoyo sectorial específico. En una situación en la que no es probable que el desarrollo de capacidades vaya a asegurar una rendición de cuentas adecuada del apoyo presupuestario no condicionado, la Comisión debería considerar otras formas de financiación.

La agricultura y la gestión de los recursos naturales debería seguir formando parte de la estrategia por países aplicable a la India

60. El nuevo documento estratégico por países relativo a la cooperación entre la CE y la India no aplicó completamente el enfoque destacado en la reciente comunicación de la Comisión

sobre la lucha contra la pobreza rural, ya que limita la intervención comunitaria en los sectores de la salud y la educación, dejando otros sectores clave aparte (agricultura y gestión de recursos naturales) que, según la comunicación deberían ser objeto de atención si se quiere combatir la pobreza rural con éxito.

Recomendación 4

61. Teniendo en cuenta su objetivo global de combatir la pobreza rural, la Comisión podría conferir un carácter más global a su nueva estrategia por países, por lo que respecta a la cooperación entre la CE y la India, abordando cuestiones importantes como la agricultura y la gestión de los recursos naturales. Los enfoques satisfactorios en estos ámbitos, como los aplicados en el contexto de determinados proyectos de la Comisión, podrían proponerse a la administración como modelos aplicables a sus programas y estrategias para reducir la pobreza.

El presente Informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo, en su reunión del día 19 de junio de 2003.

Por el Tribunal de Cuentas

Juan Manuel FABRA VALLÉS

Presidente

⁽¹⁾ El Tribunal ya realizó observaciones similares en sus Informes Especiales sobre facilidades de ajuste estructural y asistencia macrofinanciera: Informe Especial nº 5/2001 del Tribunal de Cuentas Europeo sobre los fondos de contrapartida de apoyo al ajuste estructural asignados a ayudas presupuestarias (DO C 257 de 14.9.2001); y el Informe Especial nº 1/2002 sobre la ayuda macrofinanciera (AM) a terceros países y las facilidades de ajuste estructural (FAE) en los países mediterráneos (DO C 121 de 23.5.2002). En mayo de 2002, la Oficina de Cooperación EuropeAid de la Comisión aprobó una guía sobre la gestión de las operaciones de apoyo presupuestario, por la que se recomienda realizar una verificación previa de la situación local antes de proceder a una ayuda de este tipo.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

RESUMEN

I. En los 30 años de cooperación al desarrollo en la India, la estrategia de la Comisión ha evolucionado, pasando de un apoyo financiado a través de fondos de contrapartida (por ejemplo, «Operation Flood») y proyectos de desarrollo rural a programas sectoriales en los ámbitos de la educación y la sanidad que favorecen el programa de reformas del Gobierno, así como una buena gobernanza y una mejor oferta de servicios. La decisión de abandonar los proyectos de desarrollo rural tradicionales se basó en la constatación de que, según la experiencia, los proyectos individuales, pese a alcanzar con frecuencia sus objetivos, no tenían sino un impacto limitado y de ámbito local, sin incidir apenas en la política aplicada.

La cooperación de la CE con la India se ha beneficiado, pues, de un proceso dinámico de aprendizaje, merced al cual la experiencia aportada por los proyectos en curso ha servido para desarrollar nuevas estrategias.

IV. Uno de los objetivos de los programas de sanidad y educación gestionados por la Comisión es alentar a las autoridades indias a adoptar un enfoque sectorial a la hora de hacer frente a problemas de desarrollo social. En este contexto, se está procurando mejorar la coordinación entre donantes, a fin de reducir los costes de las transacciones y de aumentar la eficacia de la ayuda. Un factor clave para poder progresar en este ámbito es un mayor control por parte del Gobierno, el cual puede conseguirse a través de la capacitación y el diálogo. Las Directrices sobre los programas de apoyo sectorial aprobadas por la Comisión en febrero de 2003 conceden particular importancia a la coordinación entre donantes. La intensificación de esta coordinación será una de las tareas fundamentales de la recientemente desconcentrada Delegación de la Comisión en la India.

En el caso del programa sectorial de apoyo al programa de distrito de enseñanza primaria (*District Primary Education Programme* — DPEP) y de la contribución al programa de ayuda sanitaria y familiar (*Support to Health and Family Welfare Support Programme* — HFWSP), las disposiciones aplicadas en materia de rendición de cuentas, contabilidad y auditoría se ajustan a lo previsto en el acuerdo de financiación firmado por la Comisión y el Gobierno indio.

La ampliación de estas disposiciones y la creación de un marco común que integre todos los donantes del sector forman parte de los temas que se están debatiendo. El establecimiento de un marco semejante se verá facilitado, especialmente en el sector sanitario, si otros donantes importantes abandonan el enfoque por proyectos en beneficio de un enfoque sectorial.

V. La inadecuación de las instalaciones sanitarias y de educación constituye un aspecto fundamental de la pobreza rural y es ahora un hecho comúnmente admitido entre todos los donantes de la India que, mediante un afianzamiento de estos sectores, es posible maximizar el impacto sobre la reducción de la pobreza. Al definir estos dos sectores como ámbitos prioritarios de su nueva estrategia (lo cual contó con un amplio respaldo de los Estados miembros de la UE), la Comisión pretende lograr el mayor impacto posible sin que sus esfuerzos queden diluidos en un número excesivo de sectores o enfoques diferentes. Por otra parte, cabe esperar que se generen importantes sinergias con los programas sectoriales en curso en los ámbitos de la sanidad y la educación en los futuros Estados socios.

La comunicación sobre desarrollo de la Comisión determina seis sectores clave para la reducción de la pobreza, pero ello no significa que todos ellos hayan de incluirse en cada nuevo programa. De acuerdo con la estrategia definida, la Comisión tiene la posibilidad de determinar, a través de un diálogo con el país beneficiario, los sectores de mayor relevancia para el país en cuestión.

VI. La Comisión toma nota de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas de centrar su actuación en los sectores más pobres de la población y en la sostenibilidad.

Desde 1992, la Comisión viene utilizando la guía metodológica y demás instrumentos relativos al ciclo de los proyectos, como el método del marco lógico. La integración de los aspectos relacionados con la sostenibilidad (incluidas las estrategias de retirada) en los proyectos y programas de desarrollo de la CE se ha convertido ya, por tanto, en una práctica habitual.

La Comisión toma nota de la recomendación del Tribunal acerca de los programas sectoriales, que se está poniendo en práctica tanto en aplicación de la guía para la programación y ejecución de las medidas de apoyo presupuestario a terceros países, aprobada en marzo de 2002, como de las Directrices para el apoyo de la Comisión a los programas sectoriales, adoptadas en febrero de 2003.

La Comisión considera que existen motivos de peso para concentrar sus recursos en los sectores sanitario y educativo. Además, las relaciones de cooperación que la Comisión se propone desarrollar con los diferentes Estados de la India permitirán crear, en principio, un marco global de reforma que podría añadir a las actuaciones en materia de educación y sanidad una dimensión rural y un componente de gestión de recursos naturales.

INTRODUCCIÓN

3. Durante los 30 años de cooperación al desarrollo en la India, la estrategia de la CE ha evolucionado, pasando de los proyectos de desarrollo rural y de un apoyo financiado a través de fondos de contrapartida (por ejemplo, «Operation Flood») a programas sectoriales de ayuda en los ámbitos de la educación y la sanidad que favorecen el programa de reformas del Gobierno, así como una buena gobernanza y una mejor oferta de servicios. La decisión de orientarse hacia programas de apoyo sectoriales se basó en la constatación de que, según la experiencia, los proyectos individuales, pese a alcanzar con frecuencia los objetivos fijados, no tenían sino un impacto limitado y de ámbito local, sin incidir apenas en la política aplicada.

6. En una economía de las dimensiones de la India, el factor crítico no es tanto el importe de la ayuda como el hecho de que la Comisión haya entablado un diálogo en torno a temas estratégicos más generales (entre los cuales figuran la política educativa y sanitaria) con un país y un socio de primer orden en el escenario internacional.

OBSERVACIONES

11. De acuerdo con el artículo 4 del Reglamento ALA de 1992 (ayuda financiera y técnica a los países de América Latina y Asia), la ayuda comunitaria debe centrarse ante todo en las capas más pobres de la población. Dicho Reglamento establece, asimismo, que las mujeres, los niños y los grupos étnicos minoritarios merecen especial atención.

15. La Comisión coincide con el Tribunal en que los proyectos «Doon Valley» y «BAIF» constituyen ambos un buen ejemplo de integración del objetivo de centrarse en los más pobres y de los indicadores en la fase de diseño.

17. La finalidad de la reforma del sector sanitario y del correspondiente programa no es desarrollar un sistema sanitario especial para los pobres, ya que la experiencia ha demostrado que ello

lleva, en general, a crear un servicio sanitario de poca calidad. Por consiguiente, la mejora de la calidad del sistema de salud pública ha tenido desde un principio como objetivo indisoluble, tanto en términos operativos como de supervisión, el facilitar el acceso de los pobres al sistema existente, haciéndolo más asequible y adecuado a sus necesidades, sobre todo en las zonas que registran mayores carencias a este respecto (por ejemplo, barrios de chabolas, Estados más atrasados). La asignación del 50 % del saldo restante del programa de inversión sectorial del ejercicio 2001-2002 a los Estados más necesitados es otro ejemplo de la trascendencia primordial que reviste este aspecto dentro del programa.

18 y 19. Los proyectos de riego secundario y horticultura de Kerala y de riego de Sidhmukh y Nohar fueron propuestos a la Comisión como intervenciones técnicas destinadas a satisfacer las necesidades de los beneficiarios en zonas poco desarrolladas. Debido a la propia naturaleza de la intervención material —en este caso inversiones en infraestructuras—, resulta imposible reservar los beneficios de la intervención (irrigación) únicamente para aquellos que se sitúen por debajo del umbral de pobreza y excluir a las capas de población que se sitúen por encima del mismo. Todos los donantes de la India admiten ahora la necesidad de establecer mecanismos mucho más proactivos, a fin de lograr una distribución más equitativa de los beneficios en este tipo de proyectos de infraestructura.

Éste es el motivo por el cual la Comisión ha abandonado este enfoque. Los proyectos más recientes van dirigidos explícitamente a los pobres y los estudios de referencia y las evaluaciones participativas suelen incluirse en el «año 0» de la ejecución del proyecto.

20. El proyecto de riego secundario de Kerala forma parte de los viejos proyectos, en los que se prestaba más atención a la consecución de los objetivos técnicos (véase también el apartado 18). Con todo, el proyecto consiguió indirectamente centrarse en los pequeños propietarios de tierras, que pertenecen al sector pobre de la población.

Los programas recientes privilegian en mayor medida la lucha contra la pobreza.

26 a 37. La Comisión se congratula de que el Tribunal haya llegado a la conclusión (apartado III del resumen) de que su gestión ha sido razonablemente eficaz en lo relativo a la sostenibilidad.

26 y 27. La estructura institucional del proyecto de desarrollo hortícola de Kerala se modificó en el transcurso del mismo. La Comisión ha tomado medidas para garantizar la viabilidad financiera de la planta transformadora de productos agrícolas, gracias a las cuales la planta ha podido alcanzar el nivel más alto de certificación y tiene buenas perspectivas de crecimiento de cara al futuro.

La Delegación está organizando una evaluación final, que tendrá lugar en septiembre de 2003, y sigue dialogando con el VFPCCK (*Vegetable and Fruit Promotion Council of Kerala* — Consejo para el fomento de las frutas y verduras de Kerala) y la NAPC (*Nadukkara Agro Processing Company*), con vistas a ayudar a ambos a asegurar su viabilidad financiera.

29. Los costes de recuperación se mantuvieron a un nivel proporcionado con la capacidad de pago de los beneficiarios del proyecto.

31. El componente de cooperación institucional del programa en el ámbito sanitario avanza por buen camino. Su puesta en marcha estaba supeditada al desarrollo y la aprobación por todos los interesados del programa de inversión sectorial, que sentaba las bases para el proceso de reforma y determinaba los distintos organismos institucionales (existentes o pendientes de creación) implicados en la reforma.

33. El Gobierno central tiene por política fomentar progresivamente, a través de programas patrocinados a nivel nacional, una reforma presupuestaria y de las finanzas públicas en los diversos Estados. La Comisión respalda esta política.

34. La Comisión es consciente de los problemas de sostenibilidad que plantea el programa para aumentar el nivel de educación escolar (*Enrichment of School Level Education Programme*, PESLE) y este aspecto se analizará pormenorizadamente durante la fase de consolidación.

35. El desarrollo de estructuras sostenibles y la implicación de la población local son habituales en la política de desarrollo de la CE desde 1992.

36 y 37. A fin de evitar cualquier problema relacionado con las solicitudes de prórroga, en los proyectos más recientes, así como en los programas sectoriales, se ha previsto un período de ejecución más largo (por ejemplo, nueve años para el BAIF y siete años para el SSA).

37. El plazo para la firma de los contratos (cláusula de extinción) [apartado 2 del artículo 77 y apartado 2 del artículo 166 del Reglamento financiero] y el plazo para la ejecución [primer párrafo del apartado 3 del artículo 77 del Reglamento financiero] son dos cosas distintas. La Comisión considera que ambos constituyen elementos esenciales para garantizar una buena gestión financiera y una ejecución presupuestaria más eficaz.

Las disposiciones antes citadas fueron adoptadas por el poder legislativo; la Comisión se ha comprometido a observar lo dispuesto en el nuevo Reglamento y está procurando activamente mejorar la ejecución de las medidas externas y reducir el volumen de compromisos antiguos y durmientes. Estas nuevas normas representan un instrumento sumamente valioso para alcanzar tales objetivos.

40. Los donantes deben también estar dispuestos a ayudar a los países beneficiarios a aumentar su capacidad para gestionar programas sectoriales. Es ésta una característica fundamental del respaldo concedido por un donante al enfoque sectorial.

42. En lo que respecta al programa sanitario de la CE, el acuerdo de financiación estipula que se llevarán a cabo auditorías periódicamente, con arreglo a los procedimientos del Gobierno indio. La Comisión acepta la crítica formulada por el Tribunal, según el cual esta disposición no es satisfactoria para poder contar oportunamente con estados financieros debidamente auditados del programa. Por ello, la Comisión solicitó que, con motivo de la revisión intermedia, se estudiase este asunto y se formularan recomendaciones con respecto a la posible forma de mejorar los mecanismos de rendición de cuentas e información. La Comisión recibió el informe provisional de la revisión intermedia en abril de 2003, el cual contiene una serie de recomendaciones concretas a este respecto que la Comisión está debatiendo con el Gobierno de la India.

44. El Ministerio de Sanidad invita regularmente a los donantes que intervienen en ese ámbito, como el Banco Mundial, DFID, USAID y SIDA, a las reuniones del Comité mixto de dirección del programa comunitario. No obstante, la reacción de los donantes ha sido, en general, tibia, ya que ninguno de ellos aporta fondos sobre una base sectorial. Se han creado mecanismos informales de coordinación en los que participan sistemáticamente todos los donantes junto con altos representantes del Ministerio de Bienestar Familiar. En un plano formal, existe una mayor coordinación entre donantes al nivel de los Estados y de los distritos.

En la actualidad, existe cada día más un consenso entre los donantes sobre la necesidad de reformar el sector de la sanidad. Según indicios fiables, otros donantes podrían en un futuro adherirse a la estrategia de reforma y participar en una ayuda sectorial coordinada.

46. La inadecuación de las instalaciones sanitarias y de educación constituye un aspecto fundamental de la pobreza rural y es ahora un hecho comúnmente admitido entre todos los donantes de la India que, mediante un afianzamiento de estos sectores,

es posible maximizar el impacto sobre la reducción de la pobreza. Al definir estos dos sectores como ámbitos prioritarios de su nueva estrategia (lo cual contó con un amplio respaldo de los Estados miembros de la UE), la Comisión pretende lograr el mayor impacto posible sin que sus esfuerzos queden diluidos en un número excesivo de sectores o enfoques diferentes. Por otra parte, cabe esperar que se generen importantes sinergias con los programas sectoriales en curso en los ámbitos de la sanidad y la educación en los futuros Estados socios.

La Comunicación sobre desarrollo de la Comisión determina seis sectores clave para la reducción de la pobreza, pero ello no significa que todos ellos hayan de incluirse en cada nuevo programa. De acuerdo con la estrategia definida, la Comisión tiene la posibilidad de determinar, a través de un diálogo con el país beneficiario, los sectores de mayor relevancia para el país en cuestión.

47. En todos los casos, los proyectos comunitarios son objeto de un seguimiento a través de evaluaciones finales, cuyos resultados servirán para modelar la nueva estrategia.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

51. El enfoque por proyectos en sí adolece de ciertas limitaciones geográficas y temáticas a la hora de dirigir los proyectos a los pobres, por lo que la Comisión está adoptando un planteamiento más global de su estrategia de reducción de la pobreza (cooperación con los diversos Estados y programas de apoyo sectorial).

52. El desembolso de los fondos de los programas sectoriales se efectúa en función de los objetivos de referencia alcanzados por las medidas de reforma, y no en función de cada actividad por separado. Los indicadores de seguimiento muestran, en principio, si se ha conseguido llegar a las capas pobres de la población y si éstas se han visto beneficiadas por el programa. En consecuencia, el enfoque sectorial pone el énfasis en los resultados, y no tanto en las aportaciones y las actividades.

Recomendación 1

53. Con arreglo a la política y las directrices de la CE en materia de cooperación al desarrollo, todos los programas y proyectos realizados en la India y en otros países se centran sistemáticamente en las capas más pobres de la población.

54. Con un enfoque por proyectos resulta difícil garantizar la sostenibilidad de las organizaciones beneficiarias una vez concluido el proyecto. Los programas sectoriales aportan una solución más adecuada a este problema, al incrementar la capacidad de control de los interesados y la coherencia entre los objetivos, los gastos y los resultados.

55. En el contexto de su reforma de la gestión de la ayuda externa, la Comisión, tal como queda plasmado en el proceso de desconcentración en favor de sus Delegaciones y en las medidas cualitativas de acompañamiento, concede particular importancia a que la definición de los proyectos o programas sea más realista. Esto se aplica especialmente a la fijación de los objetivos y de los correspondientes calendarios de ejecución.

Recomendación 2

56. Desde 1992, la Comisión viene utilizando la guía metodológica y demás instrumentos relativos al ciclo de los proyectos, como el método del marco lógico. La integración de los aspectos relacionados con la sostenibilidad (incluidas las estrategias de retirada) en los proyectos y programas de desarrollo de la CE se ha convertido ya, por tanto, en una práctica habitual.

57. Los donantes deben también estar dispuestos a ayudar a los países beneficiarios a aumentar su capacidad para gestionar programas sectoriales. Es ésta una característica fundamental del respaldo concedido por un donante al enfoque sectorial.

En lo que respecta al programa sanitario de la CE, el acuerdo de financiación estipula que se llevarán a cabo auditorías periódicamente, con arreglo a los procedimientos del Gobierno indio. La Comisión acepta la crítica formulada por el Tribunal, según el cual esta disposición no es satisfactoria para poder contar oportunamente con estados financieros debidamente auditados del programa. Por ello, la Comisión solicitó que, con motivo de la revisión intermedia, se formularan recomendaciones con respecto a la posible forma de mejorar los mecanismos de rendición de cuentas e información. La Comisión recibió el informe provisional de la revisión intermedia en abril de 2003, el cual contiene una serie de recomendaciones concretas a este respecto que la Comisión está debatiendo con el Gobierno de la India.

Recomendación 3

59. La Comisión está de acuerdo con la recomendación del Tribunal, que se está poniendo en práctica tanto en aplicación de la guía para la programación y ejecución de las medidas de apoyo presupuestario a terceros países, aprobada en marzo de 2002, como de las Directrices para el apoyo de la Comisión a los programas sectoriales, adoptadas en febrero de 2003.

60. La inadecuación de las instalaciones sanitarias y de educación constituye un aspecto fundamental de la pobreza rural y es ahora un hecho comúnmente admitido entre todos los donantes de la India que, mediante un afianzamiento de estos sectores, es posible maximizar el impacto sobre la reducción de la pobreza. Al definir estos dos sectores como ámbitos prioritarios de su nueva estrategia (lo cual contó con un amplio respaldo de los Estados miembros de la UE), la Comisión pretende lograr el mayor impacto posible sin que sus esfuerzos queden diluidos en un número excesivo de sectores o enfoques diferentes. Por otra parte,

cabe esperar que se generen importantes sinergias con los programas sectoriales en curso en los ámbitos de la sanidad y la educación en los futuros Estados socios.

La Comunicación sobre desarrollo de la Comisión determina seis sectores clave para la reducción de la pobreza, pero ello no significa que todos ellos hayan de incluirse en cada nuevo programa. De acuerdo con la estrategia definida, la Comisión tiene la posibilidad de determinar, a través de un diálogo con el país beneficiario, los sectores de mayor relevancia para el país en cuestión.

Recomendación 4

61. Tal como se señala en la respuesta al apartado 60, la Comisión estima que hay motivos de peso para concentrar sus recursos en los sectores sanitario y educativo. Además, las relaciones de cooperación que la Comisión se propone desarrollar con los diferentes Estados de la India permitirán crear, en principio, un marco global de reforma que podría añadir a las actuaciones en materia de educación y sanidad una dimensión rural y un componente de gestión de recursos naturales.