

I

(Comunicaciones)

TRIBUNAL DE CUENTAS

INFORME ESPECIAL N° 4/2005

**sobre la gestión de la Comisión en la cooperación económica en Asia,
acompañado de las respuestas de la Comisión***(presentado en virtud del artículo 248, apartado 4, párrafo segundo del Tratado CE)*

(2005/C 260/01)

ÍNDICE

	Apartado	Página
GLOSARIO		2
RESUMEN	I-VI	3
INTRODUCCIÓN	1-15	4
Antecedentes y descripción	1-9	4
Objetivo y enfoque de la fiscalización	10-15	6
OBSERVACIONES	16-59	10
¿Existe una estrategia eficaz de cooperación en Asia?	16-35	10
Una estrategia amplia en un contexto cambiante... ..	18-27	10
...con objetivos e indicadores inadecuados en la declaración de actividades... ..	28-33	11
...da lugar a una gran variedad de proyectos y programas cuyo rendimiento es difícil de medir	34-35	12
¿Ha gestionado eficazmente la Comisión la realización de actividades de cooperación económica?	36-59	12
Proyectos bilaterales	38-49	12
Proyectos para Asia	50-59	16
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	60-72	18
Conclusiones y recomendaciones sobre la estrategia	60-65	18
Conclusiones y recomendaciones sobre la aplicación	66-72	18
Respuestas de la Comisión		20

GLOSARIO

ALA	<i>Asia-Latin America</i> (Asia y América Latina)
ASEAN	<i>Association of South East Asian Nations</i> (Asociación de Naciones del Asia Sudoriental)
ASEM	<i>Asia-Europe Meeting</i> (Conferencia Asia-Europa)
CE	Comisión Europea
CRIS	<i>Common Relex Information System</i> (Sistema Común de Información RELEX)
EBIC	<i>European Business Information Centre</i> (Centro Europeo de Información Empresarial)
ECERP	<i>EU China Enterprise Reform Project</i> (Proyecto de la Unión Europea para la reforma empresarial en China)
GCP	Gestión del ciclo del proyecto
IPR	<i>Intellectual Property Rights</i> (Derechos de propiedad intelectual)
IT & C	<i>Information Technology & Communications</i> (Tecnología de la información y las comunicaciones)
MUTRAP	<i>Multilateral Trade Policy Assistance Project</i> (Proyecto de ayuda al comercio multilateral)
OGP	Organización de Gestión de Proyectos
OMC	Organización Mundial del Comercio
PIN	Programa Indicativo Nacional
PRSP	<i>Poverty Reduction Strategy Paper</i> (Documento de estrategia para la reducción de la pobreza)
PYME	Pequeñas y medianas empresas
RELEX	Dirección General de Relaciones Exteriores
RSP	<i>Regional Strategy Paper</i> (Documento de estrategia regional)
SARS	<i>Severe Acute Respiratory System</i> (Síndrome respiratorio agudo grave)
SPF	<i>Small Projects Facility</i> (Fondo de pequeños proyectos)
UE	Unión Europea

RESUMEN

I. La cooperación de la Unión Europea en Asia está regida por el Reglamento (CEE) n° 443/92 del Consejo, que establece sus tres objetivos principales (mejora del potencial científico y tecnológico, mejora del apoyo institucional y ayuda a las empresas, que se prestará sobre todo mediante acciones de promoción comercial, de formación y de asistencia técnica) y facilita una relación de los ámbitos a los que irán destinados los fondos comunitarios (apartados 1 a 4).

II. La cooperación económica en Asia se realiza de dos maneras diferentes: proyectos bilaterales entre la Comisión y países beneficiarios individuales, y programas regionales destinados a subregiones, o bien programas para el conjunto de Asia, denominados «programas para Asia» (apartados 5 a 9).

III. El Tribunal examinó si la Comisión ha establecido una estrategia para obtener el uso más eficaz de la ayuda con respecto a las actividades de cooperación económica en Asia, y si gestiona con eficacia la aplicación de dicha ayuda (apartados 10 a 15).

IV. En cuanto a la estrategia, el Tribunal observó lo siguiente:

- dispersión del gasto: tanto la estrategia general como la operativa resultaron ser muy amplias, lo cual da lugar a una gran variedad de proyectos centrados en ámbitos muy diferentes, en ocasiones con objetivos excesivamente ambiciosos (apartados 16 a 26),
- incoherencia de objetivos entre el nivel general y el operativo; indicadores de impacto y de resultados que reflejan más el proceso político que la repercusión del gasto (apartados 28 a 33),
- en consecuencia, ha sido difícil medir el impacto global de la ayuda y los elementos que permiten evaluar su eficacia y rentabilidad global son limitados (apartados 34 y 35).

V. Respecto de la gestión de la ejecución del gasto en cooperación económica por parte de la Comisión, el Tribunal observa:

- en los proyectos bilaterales se han producido prolongados retrasos entre la fase de identificación y el inicio de los proyectos, así como durante su ejecución. Debido a esto, los resultados e impacto de algunos quedaron mermados, y otros fueron abandonados. El seguimiento no alcanzó un nivel satisfactorio y las evaluaciones, cuando se llevaron a cabo, no siempre se hicieron a su debido tiempo. La sostenibilidad potencial de casi la mitad de los proyectos no estaba asegurada (apartados 38 a 49),
- en los proyectos para Asia, el procedimiento de solicitud era largo y complejo; además, las delegaciones no prestaban ayuda a los solicitantes, aun cuando ésta podría haber resultado muy útil. Los proyectos fiscalizados han tenido resultados positivos, como el de llegar a un número considerable de beneficiarios, y, en general, han sido bien supervisados. Sin embargo, no está claro si su sostenibilidad queda garantizada (apartados 50 a 59).

VI. El Tribunal recomienda que la Comisión:

- establezca una estrategia coherente que tenga en cuenta la naturaleza específica de la cooperación económica y de sus objetivos y que permita un seguimiento y una evaluación adecuados de los progresos. La Comisión debería velar por que las declaraciones de actividades mantengan la lógica y la coherencia en el contexto del proceso de la gestión por actividades, lo que le permitiría centrarse más en las necesidades y desafíos específicos de este tipo de cooperación (apartados 61, 63 y 65),
- identifique las medidas correctoras necesarias para mejorar los procedimientos de aprobación, aplicación, seguimiento y evaluación de los proyectos bilaterales con miras a lograr la sostenibilidad (apartado 68),
- reconsidere los procedimientos de solicitud de los programas para Asia y la función de las delegaciones en ellos para evitar que sean excesivamente complejos y estimular así la presentación de solicitudes (apartados 70 y 71),
- aplique el eficaz sistema de seguimiento de los proyectos para Asia a otros proyectos (apartado 72).

INTRODUCCIÓN

Antecedentes y descripción

1. Asia cuenta con el 56 % de la población mundial y con el 25 % del PNB mundial. Las relaciones económicas y comerciales de la UE con este continente revisten suma importancia: actualmente, Asia es el tercer socio comercial de la UE y el cuarto destinatario de sus inversiones. La UE importa más de 230 000 millones de euros de Asia y exporta más de 140 000 millones a esta región ⁽¹⁾.

2. La cooperación comunitaria con Asia se inició en 1976, al mismo tiempo que con América Latina y los países mediterráneos. Hasta 2004, la cooperación de la UE con Asia ascendía a un total de 7 800 millones de euros, con un incremento medio de 50 a 400 millones anuales.

3. La cooperación de la Unión Europea en Asia está regida por el Reglamento (CEE) n° 443/92 del Consejo ⁽²⁾. Establece que la cooperación económica, en interés recíproco de la Unión y de los países asociados, contribuirá al desarrollo de los países ALA (de Asia y América Latina) ayudándoles a afianzar sus capacidades institucionales para conseguir un entorno más favorable a las inversiones. Señala especialmente la conveniencia de incrementar la presencia de agentes, tecnologías y conocimientos técnicos de todos los Estados miembros, en particular en el sector privado y en las pequeñas y medianas empresas (PYME). La cooperación económica tiene tres objetivos globales: la mejora del potencial

científico y tecnológico, la mejora del apoyo institucional y la ayuda a las empresas, que se prestará sobre todo mediante acciones de promoción comercial, de formación y de asistencia técnica. El Reglamento señala que la cooperación regional deberá considerarse un sector importante de la cooperación económica, en particular en las políticas regionales, los intercambios intrarregionales y las instituciones regionales de integración económica.

4. La Comisión dispone de dos líneas/artículos presupuestarios principales ⁽³⁾ que abarcan la cooperación en Asia: «cooperación financiera y técnica» (B7-3 0 0/19 10 01); y «cooperación política, económica y cultural» (B7-3 0 1/19 10 02) (véase el *cuadro 1*, a continuación). Entre 2000 y 2004 la Comisión comprometió 509 millones de euros en este último artículo presupuestario. En realidad, los importes comprometidos para actividades de cooperación económica son más elevados, ya que algunos proyectos sufragados por la línea presupuestaria general B7-3 0 0 son también de naturaleza económica.

⁽¹⁾ Fuente: Comisión Europea, *Strategy Paper and Indicative Programme for multi-country programmes in Asia 2005-2006*, p. 11 (agosto de 2004).

⁽²⁾ 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, p. 1).

⁽³⁾ A raíz de la introducción de la gestión por actividades por la Comisión, las relaciones con Asia se han agrupado en la Actividad 19 10, que se divide en: 19 10 01 — Cooperación financiera y técnica con los países en desarrollo de Asia; 19 10 02 — Cooperación política, económica y cultural con los países en desarrollo de Asia; 19 10 03 — Ayuda a la población desarraigada en los países de Asia; 19 10 04 — Acciones de rehabilitación y reconstrucción en favor de los países en desarrollo de Asia, y 19 10 06 — Ayuda a la rehabilitación y la reconstrucción de Afganistán.

Cuadro 1

Líneas presupuestarias

	Cooperación financiera y técnica con los países en desarrollo de Asia	Cooperación política, económica y cultural con los países en desarrollo de Asia	Total	Cooperación política, económica y cultural como % del total
	(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	(2)/(3)
	B7-3 0 0/19 10 01	B7-3 0 1/19 10 02		
	Créditos de compromiso	Créditos de compromiso		
	millones de euros	millones de euros	millones de euros	%
2000	300,39	115,76	416,15	28 %
2001	237,27	86,16	323,43	27 %
2002	375,30	99,40	474,70	21 %
2003	178,32	103,11	281,43	37 %
2004	291,55	109,25	400,80	27 %
Total	1 328,84	513,67	1 896,51	27 %

5. En el presente contexto, la cooperación económica de la UE en Asia se realiza de diversas maneras. Existen proyectos bilaterales entre la Comisión y países beneficiarios individuales (véase el apartado 38), programas regionales entre la Comisión y subregiones específicas como la ASEAN ⁽¹⁾, y programas impulsados por la demanda para el conjunto de Asia (véase el apartado 50). En este último caso, los beneficiarios pueden ser de cualquier país de Asia, tal como se identifica en el Reglamento ALA; así pues, serán denominados «programas para Asia» en el presente Informe.

6. Según las estimaciones del Tribunal de Cuentas, los proyectos bilaterales de cooperación económica en Asia cuya financiación fue aprobada entre 1995 y 2002 ⁽²⁾ ascendieron a un total de 343 millones de euros (véase el cuadro 2), de los cuales, 37 millones correspondieron a proyectos en la región de la ASEAN.

⁽¹⁾ Asociación de naciones del Asia Sudoriental. Sus diez miembros son Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Brunéi, Vietnam, Laos, Myanmar y Camboya.

⁽²⁾ Cálculos realizados a partir de datos de diversas fuentes, como páginas web de las Delegaciones, documentos de estrategia nacionales, etc. Los sistemas de información de la gestión de la Comisión, como el CRIS, no incluían esta información.

Cuadro 2

Proporción de los proyectos identificada como cooperación económica por países

País	Importe (euros)	Porcentaje
Bangladesh	947 000	0,3 %
Bhután	1 000 000	0,3 %
Brunéi	1 973 400	0,6 %
Camboya	0	0,0 %
China	99 634 648	29,1 %
India	60 354 119	17,6 %
Indonesia	7 990 016	2,3 %
Laos	8 000 000	2,3 %
Malasia	3 000 000	0,9 %
Myanmar	0	0,0 %
Nepal	15 000 000	4,4 %
Pakistán	54 950 000	16,0 %
Filipinas	6 659 829	1,9 %
Singapur	500 000	0,1 %
Sri Lanka	3 315 700	1,0 %
Tailandia	8 674 000	2,5 %
Timor Oriental	0	0,0 %
Vietnam	70 811 380	20,7 %
Total bilateral	342 810 092	100,0 %
ASEAN	37 000 000	

Fuente: Tribunal de Cuentas.

7. Existen cinco programas diferentes que abarcan la totalidad de Asia; los dos más explícitamente orientados a la cooperación económica son *Asia Invest* y *Asia IT & C* ⁽¹⁾. Hasta cierto punto, los programas *Asia ProEco*, *Asia Link* y *Asia Urbs* también prestan apoyo a la cooperación económica.

8. El programa *Asia Invest* se inició en 1997 con una contribución de la Comisión ⁽²⁾ de 42 millones de euros durante un período de cinco años, y actualmente se encuentra en una segunda fase de aplicación para el período comprendido entre 2003 y 2007, con una contribución de 41 millones de euros. El objetivo de los proyectos financiados por el programa es fomentar la cooperación comercial directa entre operadores económicos de la Unión Europea y Asia, en particular pequeñas y medianas empresas, y contribuir a la creación de un sector privado dinámico en Asia. Cuenta con participantes tanto en los países comunitarios como en Asia.

9. El programa *Asia IT & C* se desarrolló entre 1999 y 2003 con una contribución de la Comisión de 35 millones de euros. El 3 de noviembre de 2003 se aprobó una segunda fase de un año de duración, con una contribución de 10 millones de euros. El objetivo general de *Asia IT & C* ⁽³⁾ es crear unas relaciones tecnológicas y económicas entre Asia y Europa que sean amplias, intensas y duraderas, y que promuevan la colaboración equilibrada y la innovación conjunta. Cuenta con participantes tanto en los países comunitarios como en Asia.

Objetivo y enfoque de la fiscalización

10. Antes, las fiscalizaciones del Tribunal se centaban en la cooperación financiera y técnica; la cooperación económica tiene lugar en el contexto de los intercambios internacionales, que experimenta una rápida evolución. La fiscalización del Tribunal se centra en los desafíos específicos que plantea su gestión y en los riesgos que entraña.

11. La fiscalización examinó proyectos bilaterales y los dos tipos de programas regionales: los que abarcan el conjunto de Asia (programas para Asia) y los aplicados en subregiones (programas de la ASEAN), aunque se ha centrado principalmente en los primeros.

12. El objetivo de la presente fiscalización era evaluar la gestión de la Comisión en las actividades de cooperación económica en Asia mediante el examen de los siguientes aspectos:

- en qué medida la Comisión ha establecido una estrategia para obtener el uso más eficaz de la ayuda,
- si la Comisión gestiona con eficacia la aplicación de la ayuda.

13. El gasto en proyectos individuales se fiscalizó en tres países beneficiarios (India, Vietnam y China), que representan (véase el cuadro 2) el 67 % de los proyectos bilaterales, así como un porcentaje significativo de los proyectos para Asia (50 %, véase el cuadro 3).

Cuadro 3

Proporción de proyectos para Asia aprobados por países en 2002

País	Asia Invest (euros)	Asia IT & C (euros)	Total (euros)	Porcentaje
Bangladesh	0	319 872	319 872	1,1 %
Bhután	0	0	0	0,0 %
Brunéi	0	213 333	213 333	0,7 %
Camboya	0	754 701	754 701	2,5 %
China	3 185 288	4 136 074	7 321 361	24,4 %
India	1 073 785	3 500 896	4 574 681	15,2 %
Indonesia	200 988	832 004	1 032 992	3,4 %
Laos	0	200 000	200 000	0,7 %
Malasia	200 975	1 269 066	1 470 041	4,9 %
Nepal	120 000	263 267	383 267	1,3 %
Pakistán	0	746 667	746 667	2,5 %
Filipinas	510 887	962 780	1 473 667	4,9 %
Singapur	100 993	0	100 993	0,3 %
Sri Lanka	283 686	1 544 453	1 828 139	6,1 %
Tailandia	333 887	4 786 280	5 120 167	17,1 %
Timor Oriental	0	400 000	400 000	1,3 %
Vietnam	1 648 135	2 419 158	4 067 293	13,6 %
Total	7 658 624	22 348 552	30 007 175	100,0 %

Fuente: Tribunal de Cuentas.

⁽¹⁾ Otros programas son el *Asia Urbs Programme*, que fomenta el establecimiento de redes y la cooperación entre instancias locales de la UE y Asia, el *Asia Link Programme*, que favorece el establecimiento de redes e intercambios entre universidades de ambas regiones, y el *Asia ProEco Programme*, que favorece la creación de asociaciones en el ámbito del medio ambiente.

⁽²⁾ Puesto que estos programas están cofinanciados, su valor real es más elevado.

⁽³⁾ Como se señala en la propuesta de financiación, aprobada el 18 de junio de 1998.

14. La muestra de proyectos bilaterales sometida a una fiscalización más pormenorizada incluía los diferentes tipos de programas y proyectos de cooperación económica y permitía identificar, por tanto, las principales cuestiones relativas a la gestión. Si bien la mayoría de los proyectos de la muestra estaban en curso, también se controlaron una serie de proyectos finalizados (véase el cuadro 4).

Se sometieron a una fiscalización pormenorizada 14 proyectos bilaterales, que representaban el 37 % de este tipo de gasto en los países seleccionados (véase el cuadro 5). De los proyectos para Asia, se controlaron en profundidad 39, es decir, un 25 % de su valor total (véase el cuadro 6). La lista completa de los proyectos *Asia Invest y Asia IT & C* fiscalizados figura en el cuadro 7.

Cuadro 4

Proyectos bilaterales y regionales visitados con motivo de la fiscalización

Nº del proyecto	Nombre del proyecto	Importe (euros)	Situación en el momento de la fiscalización
Proyectos bilaterales			
India			
IND/EUAID/D/6/1997/0229	EU-India Maritime Transport Project	8 000 000	Finalizado
IDD/RELEX/1997/0481	EU-India Civil Aviation Project	18 000 000	En curso
IDD/RELEX/2001/0001	India Small Projects Facility	4 200 000	En curso
IND/RELEX/2001/0009	European Business Information Centre (EBIC)	279 170	Finalizado
IND/RELEX/1997/0120	EU India IPR	950 000	Sin aplicar
	Subtotal	31 429 170	
Vietnam			
VNM/RELEX/H05/1997/0294	Multilateral Trade Policy Assistance (MUTRAP)	3 100 000	En curso
VNM/RELEX/H01/2000/2242	EBIC Vietnam	993 080	Finalizado
VNM/RELEX/2001/0032	EC Vietnam in the Audio Visual Sector	950 000	En curso
	Subtotal	5 043 080	
China			
CHD/RELEX/1995/0111	EU-China Intellectual Property Rights Cooperation programme (IPR CHINA)	5 600 000	En curso
CHD/RELEX/1998/2202	WTO Framework programme for EU support to China's accession to the WTO (phase I)	3 600 000	Finalizado
CHD/RELEX/1999/2071	EU China Financial Services Cooperation Project	8 500 000	En curso
CHD/RELEX/2000/2018	EU China Enterprise Reform Project (ECERP)	8 500 000	En curso
CHD/RELEX/2000/2021	EU China Small Projects Facility	8 000 000	En curso
ASIE/CHD/2002/0418	EU China WTO Project (phase II)	15 000 000	En curso
	Subtotal	49 200 000	
Proyectos regionales			
ASIE/1998/004-949 (EC)	EU-ASEAN Intellectual Property Rights Co-operation Programme (Ph II)	5 000 000	En curso
ASIE/1996/004-641 (EC)	EU-ASEAN Regional Co-operation Programme on Standards and Quality ⁽¹⁾	9 000 000	En preparación
ALA 94/15	ASEAN-EC COGEN programme Ph III ⁽¹⁾	5 000 000	En curso
	Subtotal	19 000 000	
Fondo fiduciario ASEM			
TF 051 834	Monitoring of State Owned Enterprises, New Establishment and Transformation	400 000 dólares EE.UU.	En curso
TF 052 334	Study on Public Service Unit Reform	600 000 dólares EE.UU.	En curso
	Subtotal	1 000 000 dólares EE.UU.	

⁽¹⁾ Sólo se examinó el estudio preliminar.

Fuente: Tribunal de Cuentas.

Cuadro 5

Proyectos bilaterales fiscalizados frente al número total de proyectos

	Número de proyectos de desarrollo económico en el país	Importe de los proyectos de desarrollo económico en el país (euros)	Número de proyectos fiscalizados	Importe de los proyectos fiscalizados (euros)
India	18	60 354 119	5	31 429 170
Vietnam	21	70 811 380	3	5 043 080
China	23	99 634 648	6	49 200 000
Total	62	230 800 147	14	85 672 250

Fuente: Tribunal de Cuentas.

Cuadro 6

Proyectos para Asia frente al número total de proyectos

Asia Invest ⁽¹⁾ (proyectos financiados iniciados entre 1999 y 2002)					Asia IT & C (proyectos financiados entre 2000 y 2003)			
País	Nº total de proyectos	Importe (euros)	Nº de proyectos fiscalizados	Importe de los proyectos fiscalizados (euros)	Nº total de proyectos	Importe (euros)	Nº de proyectos fiscalizados	Importe de los proyectos fiscalizados (euros)
India	13	1 073 785	3	200 143	19	3 500 896	4	975 597
Vietnam	22	1 648 134	7	662 326	11	2 419 158	3	595 000
China	39	3 185 288	5	982 652	14	4 136 073	4	1 387 370
Reino Unido	9	594 388	2	131 242	26	6 921 111	3	1 000 000
Francia	5	287 276	2	101 314	18	4 973 774	6	1 214 968
Total	88	6 788 871	19	2 077 677	88	21 951 012	20	5 172 935

⁽¹⁾ Asia Invest: no se han tenido en cuenta los proyectos del componente Asia Enterprise.

Fuente: Tribunal de Cuentas.

Cuadro 7

Proyectos para Asia fiscalizados

Nº del proyecto	Nombre del proyecto	Importe (euros)	Situación en el momento de la fiscalización
Asia Invest			
108 55	ISO 9000 for the Association of Electronics and Information Technology Enterprises of Ho Chi Minh City	83 001	Finalizado
108 69	Training Vietnamese trainers and executives in quality management	104 200	Finalizado
108 77	Sustainable development of the Vietnamese shoe industry	86 954	Finalizado
108 86	HACCP Implementation in the Indian Food Industry	120 000	Finalizado
108 88	Preparation of Indian SMEs for EU Certification	21 343	Finalizado
108 101	Capacity for Business	59 369	Finalizado
108 135	Training on good manufacturing practices — HACCP methods and foodstuffs related EU legislation	102 705	En curso
108 138	Quality management in the graphic media industry	120 000	Finalizado
108 144	Introduction of Non-Destructive Testing in Welding to Vietnam	98 171	En curso
108 149	Introducing Environmental Management Plan and Practices for Hotels and Resorts in Vietnam	118 076	Finalizado
108 150	Strengthening the Capacity in Engineering Consultancy Services of Vietnam	99 755	Finalizado
108 151	Master of e-management	112 555	En curso
108 153	Optimised Design and Operation for Sino-Euro Municipal Wastewater Treatment Facilities	65 689	Finalizado
108 157	Language and Business Familiarisation in the Textile and Clothing sector	58 800	Finalizado
108 166	Chinese IT Market	87 657	En curso
108 175	China Business Familiarisation Seminars for Multipliers in the UK	31 487	Finalizado
108 176	Train Rhône Alpes SMEs for Asia	54 629	En curso
108 184	From Cleaner Production to One Corporate Responsibility — A One Year Competitiveness Training Programme for China's Textiles Enterprises	105 674	Finalizado
108 185	Modern Management Methods for Chinese Suppliers in the Automotive Industry	97 258	Finalizado
Asia IT & C			
01 01	European Masters in Modelisation of Continuum	200 000	En curso
01 06	Sharing Capability in Localisation and Human Language Technologies	200 000	En curso
02 26	CCI Networking and e commerce awareness	184 730	Finalizado
12 03	Transfer of European Level graduate IT Courses	200 000	En curso
12 05	MIPAA Multi Media Platform for Appropriate Architecture	189 000	Finalizado
12 14	IT & C skills for efficient micro finance sector in South Asia	400 000	En curso
21 06	Developing web based teaching packages for building professionals	196 734	En curso
21 13	Promoting Internet Policy and Regulatory Reform in Vietnam	200 000	En curso
22 02	e Business Solutions for marketing intelligence in textile sector	198 418	Finalizado
22 11	Promoting Information and Regulatory dialogue in China	200 000	Anulado
22 14	Indo European System Usability Partnership	199 944	En curso
22 29	Information technology and Communications for natural disasters warnings and mitigation	200 000	En curso
23 11	SPIN ASIA Spintronic Innovative Technologies for Asia	400 000	En curso
23 18	Transfer of IT & C skills for micro finance sector in China	400 000	En curso
23 19	WEBPOT Web based optimisation tools for research	533 822	En curso
23 20	GENNERE Generic Epidemiological network in Nephrology	400 000	En curso
23 50	E3 Toolbox	195 552	En curso
23 58	EDECAD Education and e Commerce task force for small firms	377 235	En curso
23 60	Casa Asia Virtual	200 000	Finalizado
23 67	ELVIS E learning with Virtual Interactive Synthetic characters	387 370	En curso

Fuente: Tribunal de Cuentas.

15. La fiscalización del Tribunal incluyó asimismo visitas a Organizaciones de Gestión de Proyectos (OGP) y a socios europeos en Alemania, España, Francia y el Reino Unido, así como a interlocutores y OGP asiáticos en la India, Vietnam y China. También se realizó una visita de fiscalización preliminar a Tailandia.

OBSERVACIONES

¿Existe una estrategia eficaz de cooperación en Asia?

16. El Tribunal examinó en qué medida la Comisión ha establecido una estrategia para utilizar del modo más eficaz posible el gasto en cooperación económica. Para ello, era necesario determinar si se ha establecido una estrategia clara, valorar hasta qué punto ésta permitirá una utilización eficaz de la ayuda y evaluar su aplicación práctica.

17. En cuanto a la estrategia, hay que distinguir entre la estrategia general, de la que se deriva la decisión de prestar apoyo a un determinado ámbito o cuestión, y la estrategia operativa, que establece el modo en que la estrategia general ha de llevarse a la práctica. En el caso que nos ocupa, el resultado de la decisión de fomentar la cooperación económica en Asia estaba incluido en el Reglamento (CEE) n° 443/92 (ALA) del Consejo (que se refiere a toda la ayuda al desarrollo en Asia y América Latina); en él se establecen los principales objetivos y se facilita una lista de los ámbitos que recibirán fondos. La finalidad de la estrategia operativa es determinar el modo en que se lograrán estos objetivos y fijar la dirección y el destino del gasto.

Una estrategia amplia en un contexto cambiante...

18. El concepto de cooperación económica fue formalizado por el Reglamento ALA (véase el apartado 3). En su artículo 7 se establece el objetivo de ayudar a los países en desarrollo a «afianzar sus capacidades institucionales para conseguir un entorno más favorable a las inversiones y al desarrollo [...] y a aprovechar al máximo las perspectivas que ofrece el aumento de los intercambios internacionales, incluido el mercado único europeo». También los Estados miembros tendrán que beneficiarse «[...] incrementando el número de agentes, tecnologías y conocimientos técnicos de todos los Estados miembros, en particular en el sector privado y en las pequeñas y medianas empresas». Se trata, pues, de objetivos amplios en un contexto cambiante e influido por el mercado, dominado por el aumento de los intercambios internacionales. La inclusión de países en desarrollo y Estados miembros de la Unión como participantes amplía el alcance de la ayuda y requiere una selección cuidadosa de los destinatarios.

19. El artículo 8 determina los tres sectores a los que se destinará la ayuda. El primero es «la mejora del potencial científico y tecnológico y, en general, del entorno económico, social y cultural, que se efectuará mediante acciones de formación y la transferencia de conocimientos técnicos [...]». Los principales destinatarios de la cooperación económica serán los directivos, las personas con capacidad para tomar decisiones económicas y los formadores, y se procurará cubrir todos los sectores económicos, técnicos y científicos [...]. El segundo sector es «la mejora del apoyo institucional [...] para que el entorno económico, legislativo, reglamentario y social se haga más propicio al desarrollo». El tercero es «la ayuda a las empresas, que se prestará sobre todo mediante acciones de promoción comercial, de formación y de asistencia técnica, mediante el establecimiento de contactos entre empresas y mediante medidas que favorezcan su cooperación».

20. Los objetivos establecidos en el artículo 8 del Reglamento ALA son amplios y afectan a un gran número y variedad de potenciales beneficiarios y proyectos; de ahí que, si no se delimita específicamente el destino de la ayuda en el marco de una estrategia de aplicación adecuada, se corre el riesgo de que no pueda medirse la evolución y el impacto global del gasto y por lo tanto no quede garantizada la buena gestión financiera de los fondos comunitarios. Además, Asia es una región enorme que cuenta con tres de los cinco países más poblados del mundo y con la cuarta economía mundial, y que se está desarrollando rápidamente, tanto desde el punto de vista económico como general.

21. La estrategia global de la Comisión con respecto a Asia se establece en su Comunicación al Consejo de 1994 «Hacia una nueva estrategia para Asia» (1), actualizada en 2001 con la Comunicación «Un marco estratégico para consolidar las asociaciones entre Europa y Asia» (2).

22. La Comunicación de 1994 reconoce los «cambios trascendentales» que se están produciendo en la región de Asia, así como su previsible crecimiento económico, y que por lo tanto la Unión necesita urgentemente «reforzar su presencia económica en esta región con el fin de conservar su papel dirigente en la economía mundial [...] [y] garantizar [...] que sus intereses se tienen plenamente en cuenta en este continente». El éxito de Europa «dependerá en gran medida de las decisiones que tome [...] el sector privado», y el papel de la Unión consistirá en «salvar los obstáculos a la inversión y al comercio europeos, fomentando un entorno normativo favorable de negocios en Asia». Éste requiere «estrategias más activas: utilizar plenamente, y de forma más dirigida a los objetivos, la cooperación económica con el fin de promover la inversión y el comercio europeos». Se trata, por tanto, de proteger la influencia de la Unión y las oportunidades comerciales de las empresas europeas, a la vez que desarrollar las economías de los países beneficiarios de Asia.

(1) COM(94) 314 final, de 13 de julio de 1994.

(2) COM(2001) 469 final, de 4 de septiembre de 2001.

23. En la Comunicación se reconoce el carácter específico de la cooperación económica y se describe como «mejorar el entorno normativo y de negocios en los países interlocutores con el fin de estimular el comercio y la inversión en los dos sentidos y con la participación directa del sector privado en beneficio tanto de la Unión como del país interlocutor». Por consiguiente, la cooperación económica es cualitativamente diferente de la cooperación financiera y técnica que constituye la mayor parte del gasto comunitario en el ámbito de las acciones exteriores. Requiere, pues, una atención específica que refleje la naturaleza especial de la ayuda, y esto no era evidente en los documentos estratégicos.

24. La Comunicación de 2001 actualiza la de 1994, con objeto de establecer «un exhaustivo marco estratégico para nuestras relaciones con Asia y sus subregiones durante los próximos diez años». En el caso de la cooperación económica el objetivo esencial se define como «consolidar la presencia política y económica de la UE en toda la región [...] [consolidando] los intercambios comerciales y los flujos de inversión en ambas direcciones». Una vez más, se hace hincapié en los beneficios para la Unión Europea así como en los objetivos de desarrollo de los países beneficiarios.

25. La Comunicación reconoce la limitación de los recursos disponibles y señala que deberían destinarse «a un número menor de actividades, más sencillas, centradas en las prioridades clave [...], y asegurarse de que estas actividades se ejecutan con rapidez y eficacia». El éxito de la ayuda debería evaluarse a partir de «determinados indicadores sencillos (aunque en gran medida cualitativos), considerando elementos tales como la evolución de las relaciones comerciales y de inversión con Asia». El Tribunal no encontró ninguna evidencia de que la ayuda se centrara en un número reducido de prioridades clave (véase el apartado 35), y los indicadores de impacto y de resultados establecidos desde entonces por la Comisión reflejan más los procesos que los resultados (véanse los apartados 32 y 33).

26. La Comunicación recalca que la ayuda económica debería ser modular, es decir, específicamente destinada a las circunstancias y necesidades de cada país. Así, los documentos de estrategia nacionales, concebidos para cubrir todas las necesidades de desarrollo, deberían establecer la estrategia de cooperación económica específica. Pero en la práctica no ha sido así: el aspecto económico de los documentos de estrategia nacionales de los tres países fiscalizados en profundidad (India, Vietnam y China) no se distinguía de otras cuestiones de desarrollo, no estaba suficientemente pormenorizado, tenía un contenido demasiado limitado y, por consiguiente, no proporcionaba una estrategia práctica para orientar la ayuda.

27. En sus Comunicaciones, la Comisión insiste en la necesidad de dotar a los proyectos de una dimensión regional para favorecer la cooperación en este ámbito. Aunque, por su naturaleza, no se espera que los proyectos bilaterales tengan una orientación regional, en la práctica algunos de ellos la tenían. Ése no era siempre el caso de los proyectos individuales para Asia y del conjunto de los programas.

...con objetivos e indicadores inadecuados en la declaración de actividades...

28. Desde 2001, la Comisión ha ido introduciendo progresivamente su nuevo sistema de gestión, denominado gestión por actividades, cuyo objetivo es mejorar la determinación de las prioridades de los recursos, así como el uso y el balance que se hace de ellos. La gestión por actividades es el sistema mediante el cual la Comisión lleva a la práctica su estrategia operativa. La presupuestación por actividades es el componente presupuestario de la gestión por actividades. El presupuesto de 2004 fue el primero en ser aprobado siguiendo el enfoque de presupuestación por actividades. La asignación de los recursos debe ser coherente con las prioridades políticas, y su gestión compatible con los objetivos previamente definidos. Dentro de la estructura presupuestaria, las relaciones con Asia se definen como una actividad independiente (capítulo presupuestario 19.10) y «Cooperación política, económica y cultural con los países en desarrollo de Asia» es el artículo presupuestario (de un total de cinco) que se ocupa de la cooperación económica.

29. En cada ejercicio presupuestario se prepara una declaración de actividades para explicar y justificar los créditos presupuestarios solicitados, y se establecen los objetivos específicos y los indicadores de resultados y de impacto. En el caso del anteproyecto de presupuesto para 2005, las declaraciones de actividades se publicaron al principio de 2004 ⁽¹⁾. El Tribunal examinó la declaración de actividades correspondiente a las relaciones con Asia en materia de cooperación económica y evaluó su lógica y coherencia, la pertinencia de los objetivos y la utilidad de los indicadores.

30. La parte 3 de la declaración de actividades establece el objetivo esencial de la actividad en los mismos términos que la Comunicación de 2001 (consolidar la presencia política y económica de la UE en toda la región), junto con las seis prioridades. La prioridad relacionada con la cooperación económica es consolidar los intercambios comerciales y los flujos de inversión en ambas direcciones.

⁽¹⁾ Documento de trabajo de la Comisión de mayo de 2004 que acompaña al anteproyecto de presupuesto general de la Comisión Europea para 2005.

31. La parte 4 de la declaración de actividades establece los objetivos específicos, los indicadores, el producto y los resultados de la actividad. Todo ello constituye la base operativa para la delimitación de objetivos, el seguimiento y la evaluación de la ejecución del gasto comunitario y, por tanto, la garantía de la buena gestión financiera. La cooperación económica no cuenta con un objetivo propio en la gestión por actividades, pero está incluida en el cuarto objetivo (fomentar el diálogo y la cooperación con los socios asiáticos en los ámbitos político, económico y cultural en el contexto de marcos políticos acordados), el cual, según se indica, está relacionado con el objetivo estratégico de fomentar el desarrollo socioeconómico sostenible de los países en desarrollo, que ni refleja el objetivo esencial ni sus correspondientes prioridades (véase el apartado anterior).

32. Sólo se facilita un indicador de impacto, que consiste en las declaraciones conjuntas y en las posiciones y programas de acción comunes derivados de las reuniones ministeriales y las cumbres de la ASEM durante 2004 ⁽¹⁾. Si bien esto obedece en líneas generales a los objetivos de la gestión por actividades, no mide el impacto de la ayuda (gran parte de la cual se dedica a proyectos de pequeña envergadura), ni la prioridad esencial de consolidar los intercambios comerciales y los flujos de inversión en ambas direcciones (que por su naturaleza es objetiva y cuantificable).

33. Los indicadores de resultados relativos al ejercicio 2004 (que son nueve) se refieren en su mayoría a la participación en reuniones y comités, lo cual implica el predominio de los intereses y las acciones de índole política, cuando éstos tampoco son los principales destinatarios del gasto ni su objetivo primordial. Además, la mayor parte de los indicadores aluden al proceso (la celebración de una reunión) y no a su efecto (el resultado que se espera).

...da lugar a una gran variedad de proyectos y programas cuyo rendimiento es difícil de medir

34. La falta de estrategias operativas específicas tanto en la Comisión como en cada uno de los países tuvo como consecuencia, en la práctica, la proliferación de proyectos diversos en una amplia zona geográfica (véanse los apartados 39 y 50). Debido a la falta de delimitación de los objetivos en el contexto de las grandes economías asiáticas en rápido crecimiento, con unos intercambios comerciales internacionales cada vez mayores e importantes inversiones extranjeras, el impacto global de la ayuda resulta difícil de medir y gestionar de manera activa. De ahí que sólo existan elementos limitados que permitan evaluar la eficacia del gasto y su rentabilidad.

⁽¹⁾ Que se complementa con el fomento del enfoque multilateral en las cuestiones relativas a la seguridad en Asia, la regulación económica mundial (es decir, la OMC y la regulación financiera mundial) y la inclusión de la dimensión cultural.

35. La inadecuación e incoherencia de la estrategia operativa se debe, en cierta medida, a la naturaleza sumamente específica de la cooperación económica, cuyo objetivo es beneficiar a los socios comunitarios tanto como a los asiáticos. Es cierto que el principal objetivo (consolidar los intercambios comerciales y los flujos de inversión) depende en gran medida de iniciativas políticas tales como las negociaciones bilaterales o multilaterales (por ejemplo, en la Organización Mundial del Comercio). En la práctica, la utilización de un marco de ayuda al desarrollo centrado en proyectos de escasa envergadura en países cada vez más ricos (frente a proyectos bilaterales más grandes) apenas tiene una incidencia cuantificable en la consecución de los objetivos globales. Además, el cambiante sector económico de los bienes y servicios de tecnología de la información (destinatario de la ayuda) no puede gestionarse eficazmente con los tradicionales y relativamente largos procedimientos de preparación, aprobación y ejecución de proyectos propios de la ayuda al desarrollo.

¿Ha gestionado eficazmente la Comisión la realización de actividades de cooperación económica?

36. Para obtener conclusiones sobre este objetivo de su fiscalización, el Tribunal examinó en qué medida, a través de su gestión, la Comisión:

- ha establecido un procedimiento de solicitud que facilite y fomente la presentación de solicitudes,
- garantiza que se adoptan puntualmente las decisiones relativas a los proyectos y que éstos se ejecutan a su debido tiempo,
- supervisa los proyectos periódicamente y adopta las medidas correctoras a su debido tiempo,
- garantiza que los proyectos tienen resultados reales, un impacto positivo y son sostenibles,
- lleva a cabo las evaluaciones pertinentes.

37. Existen dos enfoques diferentes para la aplicación de las actividades de cooperación económica: proyectos bilaterales entre la Comisión y los países interlocutores, y programas para Asia (véanse los apartados 38 y 50). Debido a su naturaleza diversa y, en algunos casos, a los problemas específicos que plantean, en el presente Informe se ofrecerán los resultados del examen de cada enfoque por separado.

Proyectos bilaterales

38. En los proyectos bilaterales, se concluye un acuerdo de financiación entre la Comisión y el Gobierno beneficiario. Antes de la introducción del actual Reglamento financiero, por lo general, los proyectos eran ejecutados por una OGP, normalmente dirigida por codirectores europeos y asiáticos.

Recuadro 1 — Ejemplos de proyectos con sus objetivos

1. En la India existía un proyecto de aviación civil. Los objetivos generales consistían en mejorar la seguridad aérea y facilitar los contactos comerciales entre la Unión Europea y las compañías indias. Otro proyecto perteneciente al Small Projects Facility (SPF) (Fondo de pequeños proyectos) tenía como objetivo global favorecer la reforma en curso de la economía y el sistema de gobernanza de la India fomentando la participación de interlocutores de la sociedad civil.

2. En Vietnam, el proyecto bilateral más grande era el Multilateral Trade Policy Assistance (MUTRAP) (Proyecto de ayuda al comercio multilateral). Los objetivos generales consistían en favorecer la transición de Vietnam a una economía de mercado y contribuir a su integración en los contextos económico y comercial regional y global.

3. En China existía un proyecto (EU China Enterprise Reform Project o ECERP) (Proyecto de la Unión Europea para la reforma empresarial en China) de reforma empresarial, cuyo objetivo específico consistía en acrecentar la contribución del sector de las PYME a la riqueza y el empleo provincial. En otro proyecto, el objetivo global era contribuir a crear un sector de servicios financieros sólido, transparente y eficiente, favorecer los intercambios comerciales y los flujos de inversión en ambas direcciones y contribuir al fomento de la democratización, la buena gobernanza y el Estado de Derecho.

39. En los países fiscalizados existían diversos proyectos de cooperación económica bilateral (para consultarlos en detalle, véase el cuadro 4) que no se centraban en ningún sector o tema específicos. En muchos casos, los proyectos contaban con fondos relativamente limitados para abordar la consecución de objetivos muy difíciles en países sumamente grandes y populosos. En general, servían para entablar un diálogo continuado sobre cooperación económica, pero, en muchos casos, su impacto propiamente dicho no llegaba a ser significativo de momento (véase el apartado 44).

Retrasos en la aprobación y puesta en marcha de los proyectos

40. En el entorno cambiante de la cooperación económica en Asia, resulta imperativo que los proyectos se planifiquen, aprueben y ejecuten en el plazo más breve posible. Los retrasos innecesarios entrañan el riesgo de que desaparezca la necesidad que suscitó el proyecto o que éste tenga que sufrir alteraciones significativas, lo que da lugar a cambios en la asunción de los costes subyacentes y a que los compromisos presupuestarios se inmovilicen innecesariamente. Como consecuencia de ello, la gestión del proceso se hace más difícil y costosa, y los proyectos resultan menos eficaces.

41. Los proyectos bilaterales se identifican caso por caso, y no mediante un procedimiento normalizado de solicitud⁽¹⁾. Debido a la naturaleza de los procedimientos, el período transcurrido entre la identificación de los proyectos y su puesta en marcha puede ser prolongado. La fiscalización examinó si los proyectos habían sufrido retrasos innecesarios.

42. Todos los proyectos controlados sufrieron largos retrasos antes de su aplicación por varias razones: reorganizaciones y cambios de personal en los servicios centrales de la Comisión en Bruselas, confusión entre los servicios centrales de la Comisión y sus delegaciones sobre sus competencias a raíz de la desconcentración, procedimientos complejos, problemas con las estructuras elegidas para los proyectos y dificultades para contratar expertos comunitarios con la cualificación y experiencia necesarias.

Recuadro 2 — Retrasos previos a la ejecución

1. En el proyecto de aviación civil de la India, en un principio se firmó un protocolo de acuerdo con el Gobierno indio. Una vez aprobado por el Gobierno, se produjo un retraso de un año y medio, durante el cual la Comisión sustituyó el protocolo por un acuerdo de financiación, ya que el Ministerio de Aviación Civil, por su parte, necesitó un tiempo para comprender y aceptar este cambio. Así pues, aunque el proyecto se remontaba a 1997, el acuerdo de financiación no fue suscrito por todas las partes hasta el final de 2000, por lo que hubo que actualizar sus condiciones generales para adaptarlo a los cambios sufridos por el entorno industrial. En consecuencia, la aplicación no se inició hasta febrero de 2001.

2. Todos los proyectos del European Business Information Centre (EBIC) (Centro europeo de información empresarial) de Asia sufrieron importantes retrasos antes de iniciarse. La aprobación del Comité ALA exigía largas negociaciones, ya que a los representantes de los Estados miembros les preocupaba la función que desempeñarían los EBIC frente a las secciones comerciales de sus embajadas nacionales. Tanto en la India como en Vietnam se produjeron otras demoras mientras se resolvían determinados problemas relativos al estatuto jurídico del EBIC.

3. En el caso del SPF en China, el acuerdo de financiación se firmó en marzo de 2001, el contrato del codirector europeo entró en vigor en junio de 2003 y la primera convocatoria de propuestas se efectuó en noviembre de 2003. El retraso se debió fundamentalmente a los problemas surgidos al contratar al codirector europeo por haber tenido que utilizar un contrato marco insatisfactorio.

(1) En teoría, los ámbitos prioritarios de intervención se identifican mediante el procedimiento del documento de estrategia nacional, en colaboración con el país interlocutor. Una vez identificado un sector, la Comisión encarga a un contratista la realización de un estudio de viabilidad, que servirá de base para una propuesta de financiación. Ésta propone un proyecto y la manera de llevarlo a cabo. Los proyectos cuyo importe supere la cifra de 1 millón de euros se someten a la aprobación del Comité ALA, integrado por representantes de los Estados miembros.

Retrasos y abandono de proyectos...

43. Asimismo, en diez de los 14 proyectos bilaterales controlados se registraron retrasos significativos durante la ejecución debido a una serie de causas: complejidad innecesaria de los proyectos, falta de experiencia de las OGP, cambios frecuentes de personal en la Comisión, problemas con las disposiciones contractuales y lentitud de los procedimientos.

Recuadro 3 — Retrasos durante la ejecución

1. En el EU-India Maritime Project (Proyecto marítimo UE-India), el contrato se firmó en mayo de 1999 y fue prorrogado hasta diciembre de 2003. Las actividades de formación se retrasaron innecesariamente hasta el final del programa. En los servicios centrales de la Comisión, el proyecto se asignó sucesivamente a cuatro responsables geográficos diferentes, lo cual contribuyó a la demora en su ejecución.

2. En China, el proyecto IPR se ejecutó con un retraso considerable: fue aplazado hasta diciembre de 2005, pero el contrato de la OGP sólo se prorrogó hasta diciembre de 2003, con los consiguientes problemas de coordinación entre las diferentes agencias beneficiarias.

3. El proyecto IPR UE-India no se ha llegado a aplicar. Los problemas se debieron, por una parte, a la ausencia de un seguimiento coherente de la Comisión debido a los cambios en la plantilla y, por otra, a la inexperiencia de la OGP europea.

Recuadro 4 — Proyectos cuyos objetivos no se lograron

1. La eficacia del MUTRAP quedó mermada por algunos problemas en la licitación y por una interrupción imprevista que se produjo entre la primera y la segunda fase del proyecto.

2. Debido a la falta de eficacia de un organismo encargado de la ejecución, el proyecto audiovisual de Vietnam tuvo muy pocos resultados tangibles: sólo se organizó un taller y la actividad promocional en Europa y Vietnam fue muy limitada.

3. En el programa de servicios financieros de China, los resultados fueron insuficientes e inadecuados debido, en parte, a la falta de claridad del acuerdo de financiación.

Recuadro 5 — Proyectos logrados

1. En el proyecto de aviación civil de la India los objetivos se estaban alcanzando. Con arreglo a la propuesta de financiación, había que formar aproximadamente a 900 personas. En el momento de la fiscalización, el número de personas formadas ascendía a 2 315 entre ingenieros, gestores, expertos, técnicos y pilotos, y el 97 % de los alumnos calificaba las actividades de formación como buenas o muy buenas.

2. En Vietnam, el EBIC tuvo una repercusión positiva. Aunque no se habían establecido objetivos en la propuesta de financiación ni en el acuerdo de financiación, el proyecto contó con 1 007 solicitudes de información, 107 eventos o seminarios, 5 599 participantes registrados y 315 notas de prensa. El 82 % de los participantes estaban satisfechos con los seminarios y el 75 % con los servicios de información.

El seguimiento no fue siempre satisfactorio

...y reducción de los resultados y el impacto

44. Para evaluar el progreso y el éxito de un proyecto, hay que establecer unos objetivos adecuados desde el principio. En la práctica, el Tribunal observó que, con frecuencia, no se fijaban claramente los objetivos, como, por ejemplo, el número de personas a las que había que proporcionar un nivel determinado de formación, y que, por lo tanto, faltaba una base objetiva para juzgar los resultados o el rendimiento. Al valorar los proyectos según criterios reales o supuestos, el Tribunal concluyó que no todos habían obtenido resultados claramente satisfactorios.

45. Un seguimiento eficaz requiere la supervisión de los progresos, la identificación de problemas y la aplicación de medidas correctoras a su debido tiempo. Además, debe estar suficientemente documentado para dar cuenta del trabajo realizado y de las medidas adoptadas en consecuencia. El Tribunal evaluó la calidad del seguimiento de la Comisión en todos los proyectos seleccionados. En los acuerdos de financiación se estipula que las OGP deben facilitar a la Comisión informes periódicos sobre la evolución de los proyectos aplicados. En la mayoría de los proyectos se establecen sistemas de medición y supervisión de los progresos que proporcionan datos para elaborar los informes intermedios, que a su vez son examinados y evaluados por la Comisión.

46. El seguimiento de la Comisión no siempre ha sido coherente o del todo eficaz. En determinados casos fue insuficiente, por lo que quedaron sin identificar algunos problemas, mientras que en otros la interferencia con la gestión cotidiana del proyecto ha sido excesiva. Esto entorpece la ejecución, dificulta la detección de problemas en niveles más altos y supone la utilización ineficaz de los escasos recursos de la Comisión. En algunos casos, aunque realmente se haya llevado a cabo un seguimiento, no existen pruebas escritas de lo que se hizo.

Recuadro 6 — Seguimiento incoherente

1. En el EBIC de la India no podía deducirse claramente de los expedientes de la Comisión si se había llevado a cabo un seguimiento. En el EBIC de Vietnam no existían pruebas claras del seguimiento de la Comisión, exceptuando las visitas de sus servicios centrales a Filipinas, Tailandia, Vietnam y Camboya.

2. En la India, la supervisión efectuada por la delegación del SPF no fue adecuada ni sistemática: no se exigían informes intermedios sobre los proyectos que pudieran servir de base para el seguimiento.

3. En el proyecto de servicios financieros de China existían pruebas de que la delegación había realizado un seguimiento regular, pero también de que se había excedido al asumir una función gestora en el desarrollo del proyecto.

Dudas sobre la sostenibilidad

47. Todos los proyectos financiados con fondos comunitarios deben ser sostenibles; se considera que una actividad es sostenible cuando puede aportar beneficios al grupo seleccionado durante un largo período una vez finalizada la asistencia principal. Esto se consigue si el proyecto logra autofinanciarse o si el Gobierno del país beneficiario se compromete a continuarlo. El Tribunal examinó si los proyectos incluían un plan de sostenibilidad y si durante su aplicación se había prestado la necesaria atención a este asunto. En la práctica, la sostenibilidad de un proyecto con frecuencia depende de que se hayan realizado progresos suficientes en su período de ejecución; por eso debe concederse un plazo suficiente para alcanzar los objetivos, pues un proyecto truncado no suele ser sostenible. En seis de los 14 proyectos controlados la sostenibilidad no estaba asegurada.

Recuadro 7 — Sostenibilidad

1. El ECERP aún no había preparado un plan de sostenibilidad ocho meses antes del final del proyecto, y no estaba claro cómo proseguirían las actividades cuando finalizase el apoyo financiero de la UE.

2. En el proyecto de servicios financieros no se había elaborado ningún plan de sostenibilidad, y algunas de las acciones prioritarias tenían efecto a corto plazo, para solucionar problemas inmediatos, en lugar de centrarse en la creación de estructuras duraderas.

Ausencia de evaluaciones

48. Para la Comisión, la evaluación es un elemento esencial para lograr la buena gestión financiera, y consiste en un «juicio sobre las actuaciones teniendo en cuenta los resultados, los efectos y las necesidades que se pretendía satisfacer» (1). Sirve para valorar el logro de los objetivos y explicar los mecanismos causales subyacentes. Las medidas correctoras de la Comisión deberían centrarse en los problemas o debilidades identificados en la gestión y los resultados.

49. Los acuerdos financieros de los proyectos bilaterales controlados no estipulaban de forma sistemática la realización de evaluaciones independientes, y no se encontraron pruebas sobre los criterios empleados para decidir qué proyectos debían someterse a evaluación. Incluso cuando estaban previstas en los acuerdos, no se efectuaban a su debido tiempo, de modo que su eficacia quedaba reducida o anulada.

Recuadro 8 — Deficiencias en la evaluación de los proyectos

1. Los acuerdos de financiación no preveían evaluaciones independientes de los tres programas de IPR.

2. En la India, el acuerdo original de cinco años para el proyecto de aviación civil estipulaba una evaluación intermedia tras dos años de ejecución. Posteriormente, el proyecto se dividió en dos contratos, con una fase de arranque de 12 meses seguida de otra de tres años. El nuevo acuerdo para la fase de ejecución mantenía la cláusula que preveía la evaluación intermedia a los dos años, plazo adecuado para un proyecto de cinco años, pero no para uno de tres, pues no dejaba un período de tiempo suficiente para aplicar las medidas correctoras.

(1) Comunicación de la Comisión sobre Evaluación [SEC(2000) 1051].

Proyectos para Asia

50. Los programas para Asia (véanse los apartados 5 y 7 a 9) se dividen en una serie de instrumentos o componentes integrados por gran número de proyectos de escaso valor. Son proyectos que oscilan entre los 100 000 y los 200 000 euros, cofinanciados por los socios europeos o asiáticos, que contribuyen con el 50 % de los fondos. Los proyectos están impulsados por la demanda, y las solicitudes de financiación se realizan mediante propuestas. Todas estas características hacen que se financien una gran variedad de proyectos. La relación completa figura en el cuadro 7.

Recuadro 9 — Ejemplos de proyectos para Asia

1. Un proyecto Asia IT & C tenía por objeto la difusión de aplicaciones de comercio electrónico avanzadas y a la medida para fomentar las relaciones entre operadores indios y europeos en el sector textil.
2. Un proyecto Asia Invest pretendía estimular el crecimiento sostenible de la industria vietnamita del calzado mediante la introducción y transferencia de técnicas de desarrollo de productos y el desarrollo de la capacidad de gestión, y favorecer la creación de una industria de apoyo.
3. Un proyecto Asia Invest facilitaba formación sobre cómo exportar a China e invertir en este país a asesores en materia de exportación de organizaciones británicas.
4. Un proyecto Asia IT & C tenía por finalidad aliviar la pobreza y fomentar las oportunidades del sector de la tecnología de la información y las comunicaciones en China, mediante el uso de Internet como plataforma de servicios de información para favorecer la comunicación y los intercambios entre los agentes de microfinanzas y los responsables políticos chinos, y entre los agentes nacionales y las organizaciones extranjeras.
5. El objetivo de un proyecto Asia Invest era mejorar las capacidades e impartir conocimientos de carácter general y técnico sobre aspectos relacionados con los sistemas de gestión del medio ambiente para la industria hotelera de Vietnam.

Procedimiento de solicitud lento y complicado

51. Los procedimientos de solicitud deben procurar la información necesaria para seleccionar los proyectos más eficaces salvaguardando los intereses financieros comunitarios, pero sin imponer trámites excesivamente complejos o requisitos innecesarios que disuadan a los posibles candidatos. En los programas Asia Invest y Asia IT & C se realizan dos convocatorias al año para que los solicitantes presenten sus propuestas de proyecto y la Comisión las evalúe. Se trata de un procedimiento de solicitud formalizado: hay que cumplimentar un modelo de formulario en el que se piden, entre otros datos, un presupuesto pormenorizado y una declaración de asociación en la que los diferentes socios se comprometen a respetar los principios de las mejores prácticas corporativas.

52. La Comisión facilita una orientación clara y detallada a los solicitantes en ocho anexos explicativos. Pese a ello, es comprensible que los solicitantes sin experiencia tengan dificultades para satisfacer todos los requisitos establecidos en el procedimiento. Aunque para la mayoría de los socios los documentos orientativos eran útiles, pormenorizados y lógicos, en diez de los 39 proyectos tuvieron dificultades para comprenderlos y cumplimentarlos. El proceso de preparar, obtener y recopilar toda la información necesaria, sobre todo si requiere traducción, es un proceso largo (y, por tanto, costoso) y difícil para los solicitantes.

53. Los interlocutores asiáticos también tuvieron problemas para aportar, como requiere el procedimiento, sus estatutos sociales, ya que en algunos países de este continente no existe tal documento. También representó una dificultad el hecho de que los socios tuvieran que haber concluido acuerdos de cooperación para poder solicitar un proyecto; de hecho, manifestaron su renuencia a comprometerse antes de conocer si su solicitud había sido aceptada.

54. Aunque el programa está dirigido al sector privado, que opera en un medio comercial dependiente del mercado, la ayuda sólo puede concederse a intermediarios comerciales sin ánimo de lucro que fomenten el comercio y las inversiones entre la Unión Europea y Asia, o lo que es lo mismo, organizaciones públicas o sin ánimo de lucro, o bien administraciones locales. En la práctica, los proyectos se realizan frecuentemente con asociaciones u organizaciones comerciales nominalmente sin ánimo de lucro, pero financiadas por empresas del sector privado con otros fines comerciales. Esta restricción financiera puede excluir proyectos potencialmente valiosos, como, por ejemplo, los de socios comerciales directos que, por razones de secreto comercial, no quieran servirse de intermediarios ni de asociaciones comerciales.

Recuadro 10 — Procedimiento de solicitud

1. En un proyecto Asia IT & C, el principal solicitante, una institución de educación superior vietnamita, deseaba evaluar los cursos virtuales de nivel universitario sobre tecnologías de la información y las comunicaciones en Europa para desarrollar la experiencia local en Vietnam. Para empezar, el procedimiento de solicitud les pareció excesivamente largo, pues emplearon tres meses en completar la propuesta; el director se trasladó a Europa para preguntar cómo debía cumplimentar el formulario. Posteriormente surgieron otros problemas, porque presentaron el presupuesto en un modelo antiguo de la Comisión; éste no fue aceptado y tuvieron que rehacerlo. Como los documentos de orientación les resultaban difíciles de comprender, tuvieron que solicitar la ayuda de un contacto asiático que ya había obtenido la aprobación de un proyecto.

2. Otra institución de educación superior vietnamita con tres proyectos Asia Invest relacionados con la administración y gestión de empresas manifestó que el procedimiento de solicitud requería unos trámites administrativos excesivamente complejos y se quejaron de que las solicitudes no pudieran presentarse en formato electrónico. Este beneficiario ha realizado tres solicitudes y ha tenido que adjuntar tres veces la misma documentación. Además, tuvo dificultades para aportar sus estatutos sociales.

3. A juicio de una asociación industrial china que solicitó un proyecto para formar a las empresas en el tratamiento de aguas residuales, la solicitud implicaba una carga de trabajo excesiva. El principal problema que se les planteó fue el grado de detalle exigido en el plan de actividades (por ejemplo, era muy difícil prever con varios meses de antelación quién iba a pronunciar una conferencia). Tuvieron que traducir algunos documentos del chino al inglés, lo cual supuso mucho tiempo y dinero.

55. No se ha definido claramente la ayuda que deben prestar las delegaciones a los potenciales solicitantes en la preparación de las propuestas. Una ayuda bien dirigida contribuiría a aumentar el número de solicitudes y su calidad, y aceleraría el procedimiento, además de favorecer el máximo aprovechamiento del potencial de los proyectos. No obstante, esa ayuda no debe repercutir en la objetividad de la delegación al evaluar y aprobar las propuestas, ni causar la impresión de que la ayuda de la delegación otorga el derecho a la aprobación.

56. En la práctica, no todas las delegaciones prestan ayuda, y su función en la evaluación y aprobación de los proyectos se limita a formular comentarios sobre las propuestas ante un comité de los servicios centrales de la Comisión en Bruselas. De este modo, se niega a los potenciales beneficiarios de los programas comunitarios y a aquéllos que ya lo son una ayuda valiosa para enfrentarse a un procedimiento complejo, con el consiguiente incremento de los retrasos y las deficiencias en las solicitudes. Probablemente, la falta de ayuda disuade a algunos solicitantes.

Algunos proyectos tuvieron resultados positivos...

57. Aunque ocho de los proyectos fiscalizados estaban todavía en sus primeras fases y era demasiado pronto para evaluar sus resultados, en 28 casos se observó un progreso sustancial, con resultados útiles. Los proyectos fiscalizados no sufrieron retrasos importantes y superaron satisfactoriamente los problemas externos, como el SARS (síndrome respiratorio agudo grave) y las incertidumbres políticas. Dado su bajo valor monetario, los proyectos individuales Asia Invest y Asia IT & C han llegado a un número considerable de beneficiarios.

Recuadro 11 — Proyectos logrados

Un proyecto de 100 000 euros para fomentar la capacidad de los servicios de asesoramiento técnico en Vietnam para obtener y emprender tareas de preparación de proyectos y supervisión de obras más eficaces formó a 600 personas en tres módulos de formación independientes que duraron aproximadamente dos semanas.

...y estuvieron bien supervisados...

58. Los sistemas de seguimiento regular establecidos para Asia Invest y Asia IT & C han funcionado muy bien. Los interlocutores presentan informes trimestrales, posteriormente examinados por los equipos establecidos por la Comisión, que redactan un breve escrito con sus comentarios. Ambos equipos reclamaron los informes cuando éstos se retrasaron. La mayoría de los beneficiarios han expresado un alto nivel de satisfacción respecto del control periódico de los equipos de Bruselas y Bangkok. Los beneficiarios valoraron especialmente la supervisión de Asia IT & C porque el equipo siempre les hacía llegar sus comentarios, tanto positivos como negativos, sobre todos los informes intermedios, mientras que la tendencia de Asia Invest era ponerse en contacto con los socios sólo cuando había problemas.

...pero siguen existiendo dudas sobre la sostenibilidad

59. En el procedimiento de solicitud, los candidatos deben facilitar información sobre sus planes de sostenibilidad; la mayoría de los proyectos europeos fiscalizados incluían un plan de sostenibilidad, pero no siempre estaba claro hasta qué punto ésta quedaba garantizada. En algunos casos, el diseño de los proyectos se basaba en la hipótesis de que la siguiente fase también contaría con la financiación de la Unión Europea, lo cual supone, por definición, que el proyecto no es sostenible.

Recuadro 12 — Sostenibilidad

1. En la India, no todos los proyectos incluían en su diseño un plan de sostenibilidad, y cuando lo tenían, era con frecuencia de poca calidad.

2. La mayoría de los proyectos de Vietnam no contenían planes de sostenibilidad, aunque muchos estaban trabajando activamente en ello en el momento de la fiscalización. En la mayoría de los casos de ambos países, parece que la sostenibilidad del proyecto depende de que la Comisión siga prestando ayuda financiera. En efecto, son muchos los casos en los cuales la principal actividad relacionada con la sostenibilidad era presentar nuevas propuestas a la Comisión.

3. La sostenibilidad de la mayoría de los proyectos para Asia llevados a cabo en China parecía satisfactoria. No todos contaban con un plan de sostenibilidad, pero algunos lo estaban diseñando, y existían pruebas de que realizaban actividades de seguimiento. Sólo en un caso un proyecto buscaba más financiación comunitaria para otros proyectos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones y recomendaciones sobre la estrategia

60. La cooperación económica es un sector específico en los programas de desarrollo comunitarios. Su estrategia de cooperación económica se ha definido en varios documentos, pero no hay suficiente coherencia. Su objetivo es contribuir al desarrollo de las economías de los países asiáticos, aumentando al mismo tiempo la influencia y el comercio de la Unión Europea. Está dirigida a los países asiáticos menos desarrollados, pero también a aquéllos que cuentan con las economías más fuertes (véanse los apartados 16 a 27).

61. El Tribunal recomienda que la Comisión establezca, en el contexto de la cooperación al desarrollo en general, una estrategia coherente de cooperación económica que tenga en cuenta el carácter altamente específico de la ayuda y de su objetivo, y que distinga claramente entre los objetivos que deben lograrse mediante negociaciones y medidas políticas y aquellos en los que es adecuado el gasto en proyectos y programas.

62. La Comisión reconoce que es preciso tener en cuenta las necesidades específicas de cada uno de los países en términos de cooperación económica, pero no lo refleja de manera suficiente en los documentos de estrategia nacionales. En la declaración de actividades realizada en el marco de la gestión por actividades, que constituye la esencia del enfoque de la Comisión en materia de buena gestión financiera, no existe una continuidad coherente o lógica entre los objetivos globales, las prioridades y los objetivos detallados. Los indicadores de impacto y de resultados (que deberían proporcionar la base para el seguimiento y la evaluación de los progresos y el impacto) se centran en los aspectos políticos del proceso más que en el producto y los resultados de la ayuda en sí (véanse los apartados 21 a 33).

63. El Tribunal recomienda a la Comisión que se ocupe expresamente de la cooperación económica en los documentos de estrategia nacionales, sin perder de vista su relación con las necesidades de desarrollo generales. Debería adaptar su enfoque para combinar adecuadamente ambos tipos de ayuda según las circunstancias particulares y cuidar en especial la lógica y coherencia del contenido de los informes de actividad. Deberán establecerse indicadores objetivos, útiles y exhaustivos que reflejen el resultado de la ayuda.

64. La falta de estrategias operativas específicas para la cooperación económica ha dado lugar a una amplia variedad de proyectos y programas dispares por toda la región (en la que predominan el comercio nacional y mundial). Debido a la falta de claridad de objetivos de la ayuda, es difícil medir el impacto de la cooperación económica y establecer su relación con la prioridad principal (consolidar los intercambios comerciales y los flujos de inversión en ambas direcciones), por lo que las garantías de la eficacia y rentabilidad del gasto comunitario son sólo limitadas (véanse los apartados 34 y 35).

65. El Tribunal recomienda que la Comisión vele por que la ayuda se centre en objetivos claramente definidos y cuantificables, para que sobre esta base garantice la buena gestión financiera del presupuesto comunitario y pueda comunicar información al respecto.

Conclusiones y recomendaciones sobre la aplicación

66. La fiscalización del Tribunal reveló debilidades en la gestión de la Comisión en la aplicación de la cooperación económica en Asia, las cuales, en algunos casos, han puesto en peligro la eficacia de la ayuda.

67. En los proyectos bilaterales se produjeron retrasos de una duración inaceptable entre la fase de identificación y el inicio de la ejecución por varios motivos. En muchos casos, los retrasos se prolongaron a la fase de ejecución, en menoscabo de los resultados e impacto de los proyectos. El nivel de supervisión no fue siempre satisfactorio, las evaluaciones externas no siempre se efectuaron a su debido tiempo y la sostenibilidad potencial de casi la mitad de los proyectos controlados no estaba asegurada (véanse los apartados 38 a 49).

68. El Tribunal recomienda que la Comisión identifique las medidas correctoras necesarias para resolver los problemas de los proyectos bilaterales y prevenir otros semejantes en la planificación y ejecución de futuros proyectos. Deberá velar, entre otras cosas, por que los objetivos de los diversos programas y proyectos sean claros y puedan llevarse a cabo dentro de los plazos establecidos, así como por que se efectúen evaluaciones en los casos pertinentes, de acuerdo con una estrategia clara, y a su debido tiempo.

69. En los proyectos fiscalizados de los programas para Asia, el procedimiento de solicitud resultó oneroso y complejo para algunos solicitantes de los proyectos de pequeña envergadura y, debido a que no está clara la función que deben cumplir las delegaciones para ayudar a los potenciales beneficiarios a preparar sus solicitudes, no se ha prestado una ayuda muy valiosa. Si bien los proyectos fiscalizados progresaban adecuadamente en el logro de resultados útiles, su sostenibilidad no parecía muy probable, pues la mayoría requerían más ayuda financiera. Los sistemas de seguimiento de la Comisión eran muy eficaces (véanse los apartados 50 a 59).

70. El Tribunal recomienda a la Comisión que reconsidere sus procedimientos de solicitud para lograr un equilibrio entre la necesidad de proteger los intereses financieros de la Unión Europea y la conveniencia de favorecer la mayor participación posible de proyectos y beneficiarios potenciales. Para ello, debería reconsiderar la necesidad de que los solicitantes preparen un marco lógico y asegurarse de que sea posible obtener los documentos e información que solicita. En este sentido, sería útil facilitar un modelo de solicitud cumplimentada, a ser posible adaptada al contexto jurídico y organizativo de cada país. Además, la Comisión debería plantearse la creación de un registro central para los documentos adjuntos a las solicitudes, de modo que el mismo beneficiario no tuviera que presentar el mismo documento varias veces en sucesivas solicitudes.

71. El Tribunal recomienda que se defina claramente y se potencie la función de las delegaciones en la definición de proyectos y en la preparación de solicitudes. El objetivo debería ser estimular al máximo el interés en los programas para fomentar la participación del mayor número posible de beneficiarios y propuestas potenciales, así como contribuir a la rápida cumplimentación y preparación de las solicitudes, de modo que aumenten las probabilidades de seleccionar los proyectos más eficaces y adecuados.

72. En cuanto al seguimiento de los proyectos bilaterales y de los proyectos para Asia, el Tribunal recomienda que las delegaciones tomen como ejemplo el sistema de seguimiento regular de los proyectos para Asia (con un modelo de presentación de informes).

El presente Informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo, en su reunión del día 14 de julio de 2005.

Por el Tribunal de Cuentas
Hubert WEBER
Presidente

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN**RESUMEN**

IV. Desde 2000, la Comisión ha emprendido una reforma de su gestión de la ayuda exterior, que implica la introducción de documentos de estrategia por país, documentos de estrategia regional y programas indicativos plurianuales.

(Primer y segundo guiones) — Las prioridades de gasto siempre se han decidido de común acuerdo con los Gobiernos asiáticos y, en la medida de lo posible, han reflejado las prioridades y objetivos de la sociedad civil. Con la introducción de los documentos de estrategia nacional y regional, en combinación con los programas indicativos, la Comisión aspira a delimitar mejor los objetivos del gasto en desarrollo, incluido el gasto en cooperación económica.

(Tercer guión) — La Comisión reconoce que el impacto global de la ayuda es difícil de medir. Es lo que ocurre sobre todo con los proyectos que consisten básicamente en asistencia técnica. A nivel de los proyectos, desde la reforma de la ayuda exterior de la CE se han institucionalizado plenamente todos los aspectos de la gestión del ciclo de un proyecto (GCP). El uso del enfoque del marco lógico proporciona indicadores objetivamente verificables y medios previamente definidos de evaluar la eficacia del gasto. Para verificarlo, se realiza un seguimiento independiente y es obligatorio preparar evaluaciones intermedias y finales.

V.

(Primer guión) — Los retrasos entre la fase de identificación y el inicio de los proyectos, así como los registrados en proyectos en curso, afectan a proyectos bilaterales concebidos antes de la reforma de la ayuda exterior de la CE. Como consecuencia de esta reforma, que incluye la creación de EuropeAid (enero de 2001) y el movimiento de descentralización de la gestión de esta ayuda hacia las Delegaciones de la Comisión, así como el nuevo Reglamento financiero (enero de 2003), se limitarán y controlarán los retrasos de los proyectos.

Actualmente, en el diseño de los proyectos es obligatorio incluir un plan de seguimiento, auditoría y evaluación. Paralelamente, desde 2000, expertos independientes llevan a cabo un seguimiento sistemático. En este ejercicio de seguimiento, los proyectos de cooperación económica en Asia han obtenido buenos resultados en cuanto a potencial de sostenibilidad.

(Segundo guión) — Los procedimientos de solicitud, derivados de los reglamentos financieros, tienen por objeto conseguir el máximo nivel de transparencia e imparcialidad. Se presta ayuda a los candidatos mediante jornadas/sesiones de información y la actualización periódica de los sitios web, incluidas las preguntas más frecuentes (FAQ). Como resultado de todo ello, los proyectos para Asia se están gestionando correctamente y no se han registrado retrasos importantes. En el ejercicio de seguimiento independiente, las iniciativas para Asia también han obtenido resultados positivos en términos de sostenibilidad.

VI.

(Primer guión) — La Comisión considera que la cooperación económica es un componente íntimamente ligado a su ayuda al desarrollo y se ha comprometido a prestarle toda su atención en la formulación de los documentos de estrategia por país/programas indicativos nacionales (DEP/PIN). La Comisión procurará mejorar aún más la coherencia de la declaración de actividades y desarrollar indicadores adecuados.

(Segundo guión) — La reforma de la ayuda exterior de la CE, en especial la descentralización de responsabilidades hacia las Delegaciones, que ha tenido lugar durante el período 2002-2005, ha mejorado y seguirá mejorando la ejecución y seguimiento de los proyectos bilaterales sobre el terreno. El requisito de realizar una evaluación se incluye ahora sistemáticamente en el acuerdo de financiación de todos los proyectos.

Se ha reforzado el seguimiento y la evaluación de los proyectos con la obligación de utilizar el instrumento del marco lógico. Ello contribuirá a mejorar aún más la sostenibilidad.

(Tercer guión) — La revisión en curso de la Guía práctica AIDCO de los procedimientos contractuales simplificará el proceso de solicitud de subvenciones en la medida que permita el Reglamento financiero, y aclarará el papel de las Delegaciones en la evaluación.

(Cuarto guión) — El sistema de seguimiento basado en los resultados (ROM), introducido en 2002, facilita información de seguimiento normalizada sobre proyectos y programas.

OBSERVACIONES

20. La Comisión está de acuerdo con la declaración del Tribunal sobre el riesgo potencial de no delimitar específicamente el destino de la ayuda en todos los ámbitos de cooperación. Con la reforma de la ayuda exterior en 2000 y la introducción de los documentos de estrategia nacional y regional, junto con las Comunicaciones de estrategia para Asia, la Comisión reafirmó la necesidad de delimitar los objetivos estratégicos a corto y largo plazo de su cooperación en Asia, reduciendo así los riesgos mencionados.

22. El concepto de interés mutuo no puede interpretarse como un medio de proteger los intereses de la UE. En la Comunicación nada invita a pensar que la cooperación pueda interpretarse como beneficiosa sobre todo para una de las partes.

23. El objetivo de la cooperación económica es consolidar los intercambios comerciales y los flujos de inversión en ambas direcciones y fomentar un entorno favorable para que prospere el sector privado. Todas estas actividades están dirigidas a apoyar los objetivos de desarrollo y la integración de los países asiáticos en la economía mundial. Por tanto, la cooperación económica apoya y facilita los objetivos de desarrollo de la Comisión en Asia.

24. Véase la respuesta al punto 22.

25. La Comisión coincide con el Tribunal en que la definición y seguimiento de los indicadores son mejorables y ya ha adoptado medidas al respecto en la preparación de los documentos de estrategia nacional y regional y los programas indicativos correspondientes para 2005-2006.

Las directrices actuales de programación determinan que la ayuda debe dirigirse a un número limitado de intervenciones. También sobre la base de la experiencia adquirida, la Comisión empezó en 2004 a reducir de cinco a tres el número de programas para Asia.

26. La Comisión considera que los DEP no establecen ni deberían establecer una distinción tajante entre estrategias de cooperación económica y estrategias de cooperación financiera y técnica, ya que se trata de instrumentos que se refuerzan mutuamente para llevar a cabo el programa de la Comisión para Asia. Además, las políticas económicas en favor de los pobres y las de reducción de la pobreza no aparecen separadas en los planes nacionales de los países beneficiarios de Asia. Los instrumentos de acción exterior recientemente propuestos van más bien en esta dirección, sin distinguir entre cooperación financiera y técnica y cooperación económica.

27. Por lo que se refiere a los comentarios del Tribunal sobre la dimensión regional, la Comisión es de la opinión de que los programas para Asia deberían considerarse a nivel de programa. Se fomenta la presentación de solicitudes que afectan a más de un país asiático, con el fin de establecer una colaboración empresarial transfronteriza en la región.

29. Con su nuevo enfoque de gestión por actividades/presupuestación por actividades, la Comisión intenta mejorar la naturaleza del debate presupuestario, al definir las prioridades políticas globales, evaluar el impacto de estas prioridades sobre las actividades en curso y los objetivos perseguidos, y asignar los recursos correspondientes. Este debate orientado a las políticas y acogido con satisfacción por la autoridad presupuestaria debería permitir centrarse más en las actividades que en las líneas presupuestarias individuales.

31. La Comisión admite que la descripción de los objetivos es demasiado general y podría concretarse más. Se tendrá en cuenta en los trabajos de mejora de la declaración de actividades.

32. La Comisión comparte la opinión del Tribunal por lo que se refiere a los indicadores de impacto y considera que es necesario un enfoque realista a este respecto, que tenga en cuenta las reducidas dimensiones de la intervención de la UE y la existencia de programas similares emprendidos por los Estados miembros. Al no ser la única fuente de ayuda, la intervención de la CE se limita a contribuir a la mejora de los intercambios comerciales y los flujos de inversión. La Comisión procurará seguir elaborando y mejorando indicadores de impacto adecuados.

33. La declaración de actividades presenta la información sobre los resultados obtenidos en cada objetivo clave y su relación con los progresos realizados para cumplirlos. La Comisión está trabajando en la elaboración de indicadores basados en mayor medida en los resultados.

34-35. Hasta 2001, los objetivos políticos se traducían directamente en proyectos y programas. Desde 2002 los programas indicativos nacionales han sido la herramienta para delimitar más el gasto, incluido el gasto en cooperación económica, lo que ha resultado en una reducción del número de sectores de intervención y en una clarificación de los objetivos generales y específicos perseguidos en cada sector. La Comisión reconoce que el impacto global de la ayuda es difícil de medir, sobre todo en los proyectos que consisten básicamente en asistencia técnica.

A nivel de proyecto, desde la reforma de la ayuda exterior de la CE se han institucionalizado plenamente todos los aspectos de la gestión del ciclo de un proyecto (GCP). El uso del enfoque del marco lógico proporciona indicadores objetivamente verificables y medios previamente definidos de evaluar la eficacia del gasto. Para verificarlo, es obligatorio realizar evaluaciones intermedias y finales.

39. Los proyectos bilaterales de cooperación económica responden a prioridades de cooperación económica, que se establecen de conformidad con las prioridades existentes de cada país según sus documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y sus planes nacionales de desarrollo. Siempre que es posible, la Comisión trabaja con otros donantes con el fin de obtener un efecto multiplicador y garantizar que los limitados fondos comunitarios logren el máximo impacto posible.

En muchos proyectos de cooperación económica, el impacto de los proyectos sólo puede percibirse a más largo plazo. El impacto de los futuros proyectos se medirá más sistemáticamente mediante los procedimientos reforzados de seguimiento y evaluación que se han implantado.

40-41. Existe un equilibrio entre el ritmo de preparación y el desarrollo cualitativo de un proyecto, lo que implica: a) una fase de identificación, para evaluar el sector afectado y detectar los principales problemas que deben abordarse, los beneficiarios potenciales y las posibles modalidades de aplicación; b) una fase de instrucción, en la que se deciden los pormenores del proyecto con la implicación y consulta de todos los interesados, los beneficiarios y los demás donantes. Esta fase incluye a menudo la realización de un análisis económico y financiero, una evaluación del impacto ambiental y una evaluación del impacto en función del género. La ejecución de los proyectos se inicia con un período de arranque (generalmente de 6 meses de duración), durante el cual se verifican las actividades propuestas en términos de actualidad y coste/beneficio.

42-43. Tras la reforma de la ayuda exterior de la CE, en particular la descentralización de la gestión a las Delegaciones, ha mejorado la ejecución de proyectos y programas. Inevitablemente, ha habido un período de ajuste, acompañado de la contratación y un amplio programa de formación del nuevo personal de las Delegaciones.

En cuanto a los problemas de cualificación, debe tenerse en cuenta la diferencia entre la demanda y la oferta de agentes locales altamente cualificados en el ámbito del comercio. La Comisión ha adoptado medidas para mejorar la situación: un nuevo contrato marco sobre comercio más preciso (diciembre de 2003), creación de un fondo fiduciario con el Centro de Comercio Internacional de la ONU (julio de 2004) y mejor aprovechamiento de la experiencia de las organizaciones pertinentes de la ONU.

44. Desde la reforma de la ayuda exterior de la CE, se han institucionalizado plenamente todos los aspectos de la gestión del ciclo de un proyecto (GCP), en particular con el uso del enfoque del marco lógico, que define para cada proyecto los objetivos generales, el objetivo específico, los resultados, las actividades, los indicadores objetivamente verificables y los medios predefinidos de verificación.

46. El seguimiento de los proyectos se ha mejorado más recientemente con un uso más preciso del instrumento del marco lógico, que incluye definiciones claras del objetivo general, el objetivo específico, los resultados y las actividades del proyecto, junto con indicadores específicos de la realización. Por otra parte, entre las mejoras en el seguimiento cabe citar el establecimiento de un sistema de seguimiento basado en los resultados (ROM), que llevan a cabo consultores independientes.

47. Desde 2000, expertos independientes se ocupan de las tareas de seguimiento. En el marco de un plan de trabajo anual, deben analizar la pertinencia, la eficacia, la eficiencia, el impacto y la sostenibilidad de los proyectos seleccionados. En este ejercicio, los proyectos de cooperación económica en Asia han obtenido buenos resultados en términos de sostenibilidad.

Por otra parte, desde 2002 la Comisión ha introducido un sistema de medidas de apoyo a la calidad que refuerza el examen del diseño del proyecto en las fases de identificación e instrucción. Mediante este procedimiento, se analizan detenidamente los planes de sostenibilidad.

La sostenibilidad se examina como criterio específico en todas las fases del proceso de apoyo a la calidad.

48-49. En el contexto del sistema de apoyo a la calidad, implantado a finales de 2002, es obligatorio prever evaluaciones intermedias y finales en el diseño de los proyectos, con las líneas presupuestarias correspondientes. El objetivo específico de la evaluación intermedia es detectar deficiencias y tomar las medidas correctoras adecuadas. Tanto la descentralización de la gestión de la ayuda como el seguimiento externo sistemático facilitan un control estricto y una detección precoz de las deficiencias, lo que permite adoptar las medidas correctoras oportunas.

52. En los programas para Asia, y en la gestión de la ayuda exterior en general, la Guía para los solicitantes se revisa constantemente y se hace todo lo posible para simplificar los procedimientos de solicitud. Se intentará encontrar un equilibrio entre la inevitable complicación que suponen los procedimientos para garantizar la transparencia y la imparcialidad, y la simplificación que desean los candidatos.

53. La presentación de los estatutos sociales es necesaria para evaluar la forma jurídica y la nacionalidad de los candidatos, y cumplir de esta forma los requisitos de la base jurídica.

Se pide a los socios que firmen una «declaración de asociación» en virtud de la cual se comprometen a cumplir su papel si se selecciona la propuesta.

54. La ventaja de los intermediarios comerciales sin ánimo de lucro como beneficiarios es que cuentan con las estructuras adecuadas para multiplicar los efectos positivos de los proyectos.

Actualmente se está estudiando la viabilidad de permitir a las empresas con fines lucrativos solicitar subvenciones en los programas para Asia. La condición sería que los beneficiarios no obtuviesen ganancias de los proyectos cofinanciados.

El principio de ausencia de lucro se está revisando de una forma que podría facilitar la ejecución de este tipo de proyecto de cooperación económica de la manera que propone el Tribunal.

55. En los últimos dos años, la Comisión ha llevado a cabo numerosas actividades para mejorar la asistencia a los candidatos potenciales: sesiones de información en los Estados miembros de la UE y en países socios asiáticos, actualizaciones periódicas de las secciones de preguntas frecuentes (FAQ) en el sitio web del programa, y buzones gestionados centralmente a los que los solicitantes pueden dirigir sus consultas. En los sitios web se ofrecen presentaciones de mejores prácticas para elaborar correctamente propuestas de proyectos. Se han aclarado a este respecto las responsabilidades respectivas de las Delegaciones y de la sede, a medida que se ha desarrollado el proceso de descentralización.

En la nueva generación de programas para Asia, la Comisión ha introducido un componente específico relativo a acciones de desarrollo de capacidades que pretenden mejorar la preparación de proyectos y las competencias de los beneficiarios en materia de gestión de proyectos.

56. Las Delegaciones no pueden ayudar a los candidatos a elaborar sus propuestas sin vulnerar el principio de igualdad de trato. Por esta razón, la ayuda se limita a las acciones mencionadas anteriormente.

En cualquier caso, las Delegaciones deben limitarse a proporcionar orientaciones generales, sin entrar en los detalles de las propuestas.

59. Cada propuesta que está sujeta a una evaluación técnica y financiera se valora en términos de sostenibilidad. Además, se pide a la Delegación o Delegaciones pertinentes de la Comisión que formulen comentarios específicos sobre la sostenibilidad del proyecto desde un punto de vista financiero, institucional y político, entre otros.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

60. El objetivo de la cooperación económica, según se explica en los Reglamentos ALA, es consolidar los intercambios comerciales y los flujos de inversión en ambas direcciones y fomentar un entorno favorable para que prospere el sector privado. Todas estas actividades están dirigidas a apoyar los objetivos de desarrollo y la integración de los países asiáticos en la economía mundial. Por tanto, la cooperación económica apoya y facilita los objetivos de desarrollo de la Comisión en Asia. Con la introducción de los documentos de estrategia nacional y regional a partir de 2002, la Comisión aspira a mejorar la coherencia entre estrategia, programación y ejecución.

61. De conformidad con los artículos 177 y 181 del Tratado, la Comisión está firmemente convencida de que la cooperación económica debe seguir siendo una parte integrante de sus acciones de desarrollo en una estrategia única de desarrollo. No obstante, la Comisión reconoce que los indicadores de cooperación económica deben adaptarse más a cada país.

62. Para aplicar su visión global, la Comisión desarrolla DEP/DER específicos y elabora programas nacionales. Éstos incluyen tanto actividades de cooperación financiera como actividades de cooperación técnica y económica, que se refuerzan mutuamente y se complementan.

El proceso de gestión por actividades es nuevo, y se están mejorando su formulación y su coherencia. Sin embargo, las declaraciones de actividades no deberían considerarse de forma aislada, ya que son utilizadas por la Comisión junto con los demás documentos pertinentes que guían la acción de la Comisión en la región de Asia.

63. La Comisión considera que la cooperación económica es un componente íntimamente ligado a su ayuda al desarrollo y se ha comprometido a prestarle toda su atención en la formulación de los DEP/PIN. La Comisión procurará mejorar aún más la coherencia de la declaración de actividades y desarrollar indicadores adecuados.

64. Hasta 2001, los objetivos políticos se traducían directamente en proyectos y programas. Las prioridades de gasto se decidían de común acuerdo con los Gobiernos asiáticos, y, en la medida de lo posible, reflejaban las prioridades y objetivos de la sociedad civil. Desde 2002, los DEP y los PIN han sido los instrumentos utilizados para delimitar mejor los objetivos del gasto, incluido el gasto en cooperación económica, lo que ha resultado en una reducción del número de sectores de intervención y en una clarificación de los objetivos perseguidos en cada sector.

65. Desde la reforma de la ayuda exterior de la CE, se han institucionalizado plenamente todos los aspectos de la gestión del ciclo de un proyecto (GCP). El uso del enfoque del marco lógico proporciona indicadores objetivamente verificables y medios predefinidos de evaluar la eficacia del gasto.

66. La mayoría de los proyectos fiscalizados por el Tribunal se concibieron en un período anterior a la reforma de la ayuda exterior de la CE.

67. A consecuencia de la reforma de la ayuda exterior de la CE y con la entrada en vigor del nuevo Reglamento financiero en enero de 2003, los retrasos de los proyectos se han limitado y controlado notablemente.

El seguimiento y la evaluación de los proyectos han mejorado con la obligación de utilizar el instrumento del marco lógico, así como con las evaluaciones intermedias y finales obligatorias en cada proyecto/programa.

Los planes de sostenibilidad se examinan ahora con detenimiento en el proceso de apoyo a la calidad. Además, la sostenibilidad es uno de los criterios que se analiza en el seguimiento basado en los resultados y que se examina sistemáticamente en los ejercicios de seguimiento independientes.

68. Actualmente, en el diseño de los proyectos deben definirse con claridad los objetivos generales, el objetivo específico, los resultados y las actividades de los proyectos. Desde finales de 2002 todos los proyectos deben ser objeto sistemáticamente de una evaluación externa independiente.

69. La Comisión reconoce que los procedimientos de solicitud de los programas para Asia son complejos, aunque se hace lo posible para simplificarlos.

La evaluación en curso del Reglamento financiero y sus normas de aplicación debería conducir a una mayor flexibilidad y proporcionalidad a la hora de aplicar las normas a proyectos de pequeña envergadura, es decir, más proporcionalmente a los riesgos en cuestión.

Por otra parte, la revisión en curso de la Guía práctica AIDCO de los procedimientos contractuales simplificará el proceso de solicitud de subvenciones en la medida que permita el Reglamento financiero, y aclarará el papel de las Delegaciones en la evaluación.

70. La colocación de un modelo de solicitud en el sitio web entraña el riesgo de que los candidatos reproduzcan en gran parte este modelo. En los sitios web del programa la Comisión pone a disposición fichas informativas detalladas sobre todos los proyectos financiados.

El seguimiento y la evaluación de los proyectos se han mejorado mediante la obligación de utilizar el instrumento del marco lógico. El buen funcionamiento de los sistemas de seguimiento periódico de los programas para Asia obedece en parte a la existencia de los marcos lógicos. Por tanto, la Comisión preferiría mantener el requisito de que los candidatos completen un marco lógico. La Comisión se planteará el uso de un registro central, como propone el Tribunal.

71. En los últimos dos años, la Comisión ha llevado a cabo numerosas actividades para mejorar la asistencia a los candidatos potenciales. En la nueva generación de programas para Asia, la Comisión ha introducido un componente específico que se

refiere a acciones de desarrollo de capacidades, que pretenden mejorar la preparación de proyectos y las competencias de los beneficiarios en materia de gestión de proyectos.

Las Delegaciones no pueden ayudar a los candidatos a elaborar sus propuestas sin vulnerar el principio de igualdad de trato. Por esta razón, la ayuda se limita a proporcionar orientaciones generales, sin entrar en los pormenores de la propuesta.

72. La Comisión está adaptando constantemente los procedimientos para adoptar las mejores prácticas. Tanto en el sistema de seguimiento de los proyectos para Asia como en el seguimiento externo se emplean ahora modelos para la presentación de informes. Desde la descentralización, las Delegaciones participan activamente en esta actividad de seguimiento sistemático.
