

Diario Oficial

de las Comunidades Europeas

ISSN 0257-7763

C 75

30º año

23 de marzo de 1987

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

Número de información

Sumario

Página

I *Comunicaciones*

Tribunal de Cuentas

87/C 75/01

Informe especial nº 4/86 sobre la cooperación financiera y técnica con la India
acompañado de las respuestas de la Comisión

1

I

(Comunicaciones)

TRIBUNAL DE CUENTAS

INFORME ESPECIAL n° 4/86

(Observaciones con arreglo al artículo 206 bis, apartado 4 del Tratado CEE)

sobre la cooperación financiera y técnica con la India acompañado de las respuestas de la Comisión

(87/C 75/01)

ÍNDICE DE MATERIAS

	Apartados
1. Introducción	1.1 — 1.5
2. Las acciones financiadas	2.1 — 2.51
Los suministros de fertilizantes	2.1 — 2.14
Gestión de las acciones de suministro de fertilizantes	2.3 — 2.8
Balance de ventajas e inconvenientes de los suministros de fertilizantes	2.9 — 2.12
Ventajas	2.9 — 2.10
Inconvenientes	2.11 — 2.12
Conclusiones	2.13 — 2.14
Los suministros de fertilizantes presentados como fondos de contrapartida	2.15 — 2.21
Proyectos en la India en relación con los suministros de fertilizantes	2.15 — 2.18
Naturaleza y alcance del mecanismo financiero	2.19 — 2.21
Los proyectos de desarrollo	2.22 — 2.51
Renovación de sistemas de riego	2.24 — 2.29
Proyecto piloto de cría de truchas	2.30 — 2.37
Medidas destinadas a hacer frente a circunstancias excepcionales	2.38 — 2.48
Construcción de refugios anticiclones en Tamil Nadu	2.39 — 2.44
Protección contra los ciclones e inundaciones en Orissa y en Bengala occidental	2.45 — 2.48
Observaciones comunes a los proyectos de desarrollo	2.49 — 2.51
3. Sistema de gestión de las ayudas concedidas a la India	3.1 — 3.32
Tramitación de los expedientes	3.1 — 3.5
Medios administrativos utilizados por la Comunidad	3.6 — 3.9
El mecanismo de pago de las subvenciones comunitarias	3.10 — 3.28
El «Fondo Consolidado de la India»	3.11 — 3.14
El principio de canalización de la ayuda a través del Fondo	3.11
Normas para la distribución y conversión de los fondos recibidos	3.12 — 3.14
Efecto sobre las subvenciones comunitarias	3.15 — 3.16

	Apartados
Observaciones relativas al funcionamiento del Fondo	3.17 — 3.22
Posibles soluciones ofrecidas por el propio mecanismo del Fondo	3.23 — 3.28
Percepción de derechos de aduana	3.29
Necesidad de un acuerdo-marco	3.30 — 3.32
4. Conclusiones	4.1 — 4.4
Anexo	
	Página
Ejemplo de seis proyectos asociados al suministro de fertilizantes: información obtenida por el Tribunal	17
<hr/>	
Respuestas de la Comisión	20 — 23

1. INTRODUCCIÓN

1.1. En 1974 el Consejo aprobó varias resoluciones de ayuda financiera y técnica a los países en vías de desarrollo no asociados (PVDNA). Desde 1981, el Reglamento (CEE) n° 442/81 del Consejo, de 17 de febrero de 1981⁽¹⁾, constituye la base legal de este tipo de ayudas. La cooperación financiera y técnica de la Comunidad con la India se inició en 1976. Ya ha alcanzado su régimen de cruce y actualmente representa una cantidad aproximada de 60 millones de ECUS al año. Con una ayuda alimentaria más o menos equivalente, los compromisos financieros anuales de la Comunidad ascienden a aproximadamente 120 millones de ECUS.

1.2. El presente informe trata de las acciones financiadas en la India con cargo al artículo 930 del Presupuesto, «Cooperación financiera y técnica con países en vías de desarrollo de América Latina y de Asia» (PVDALA). En total, desde 1976, la Comunidad ha financiado una veintena de proyectos (véase el *cuadro 1*) que representan un compromiso comunitario de 315 millones de ECUS. Se trata exclusivamente de financiación de proyectos autónomos, ya que en la India la Comunidad no participa en proyectos cofinanciados con otros donantes. Gran parte de las acciones están en proceso de ejecución. El Tribunal de Cuentas ha analizado una financiación total de 200 millones de ECUS (64 % del total), de los que 128,3 millones de ECUS fueron controlados «in situ» (41 % de los créditos comprometidos), tanto en el norte como en el oeste y el sur del país. El Tribunal ha utilizado además información contenida en un informe que el Interventor de la Comisión presentó en septiembre de 1985 relativo a una ayuda financiera de 68,5 millones de ECUS.

1.3. La investigación realizada desemboca en un juicio positivo de los resultados de la cooperación financiera y técnica con la India. En efecto, en comparación con la de otros países en desarrollo el contexto indio es favorable. Los servicios técnicos de riego, obras hidráulicas, captación de aguas, etc., de la mayoría de los proyectos financiados por la CEE parecen ser eficaces en los diversos Estados indios. En algunos casos han desarrollado estructuras administrativas específicas para ejecutar los proyectos comunitarios, lo que facilita el seguimiento y el control.

1.4. En cambio, la elección y la puesta en práctica de los mecanismos de gestión presupuestaria y contable acordados por la Comunidad y la India deben ser objeto de serias reservas, aunque permitieran al principio establecer rápidamente la cooperación con la India y, por parte de la Comunidad, administrarla con efectivos muy reducidos. Pero sería lamentable que en el futuro se siguieran sin ningún cambio las orientaciones aprobadas en 1976.

1.5. El presente informe se divide en dos partes:

- (a) las acciones financiadas;
- (b) el sistema de gestión de las ayudas concedidas a la India.

2. LAS ACCIONES FINANCIADAS

Los suministros de fertilizantes

2.1. El examen de los documentos y de la gestión contable ha mostrado que los suministros de fertilizantes representan en la actualidad 212 millones de ECUS en compromisos, es decir, el 67,3 % de la cooperación financiera y técnica con la India (véase el *cuadro 1*). Desde 1979 la Comisión ha decidido cada año, previa consulta al Comité para la ayuda a los países en vías de desarrollo no asociados (PVDNA), financiar un suministro de fertilizantes a la India. En base a estas decisiones y a los acuerdos de financiación correspondientes, el organismo indio — Mineral and Metal Trading Corporation of India (MMTC) — abren generalmente un procedimiento de licitación en colaboración con la Comisión de las Comunidades Europeas. Se selecciona a los proveedores de fertilizantes de origen comunitario que presenten las mejores ofertas, la MMTC firma un contrato con ellos y, una vez que éstos han cumplido su compromiso, les paga y presenta a la Comisión de las Comunidades Europeas las facturas de compra y/o de transporte correspondientes. La Comisión a su vez, dentro del límite de los créditos comprometidos, abona en divisas los importes correspondientes a las autoridades indias.

2.2. Estos gastos se imputan al artículo 930 del Presupuesto que, desde 1981, se utiliza exclusivamente para cubrir los gastos comprometidos de conformidad con el Reglamento (CEE) n° 442/81 del Consejo, de 17 de febrero de 1981⁽¹⁾. Es dudoso, sin embargo, que esta manera de proceder sea conforme a lo dispuesto en el Reglamento, ya que el artículo 6, apartado 1, prevé que: «La ayuda podrá cubrir los gastos de importación (. . .) necesarios para la ejecución de los proyectos o programas». De esta disposición básica se desprende implícitamente que la ayuda financiera y técnica consiste en la financiación de «proyectos» y «programas». Dichos términos quedan sin definir, pero es evidente que no cubren operaciones de comercio internacional. La disposición autoriza únicamente importaciones accesorias vinculadas a la realización de proyectos o programas de desarrollo comunitario. Ahora bien, las importaciones son el elemento principal de las acciones de suministro de fertilizantes y en el sentido del Reglamento, no son necesarias para la ejecución de proyectos o programas financiados por la Comunidad.

Gestión de las acciones de suministro de fertilizantes

2.3. El examen de los expedientes de la Comisión muestra que se han realizado estudios periódicos sobre las necesida-

⁽¹⁾ Las notas aparecen agrupadas al final del informe.

Cuadro 1

Situación de la financiación comunitaria en favor de la India en materia de cooperación financiera y técnica al 31. 12. 1985

Proyecto N°	Programas Título	Importe comprometido (Mill ECU)	Importe pagado (Mill ECU)
NA/76/1	Drought Prone Areas in Uttar Pradesh	6,0	6,0
NA/77/1	Construction of Warehouses for Storage of Foodgrains and Fertilizers (CWC)	6,4	6,4
NA/77/2	Intensive Grain Storage	5,6	5,6
NA/78/1	Cooperative Storage (NCDC)	15,4	15,1
NA/78/2	Cyclone Protection Shelters in Andhra Pradesh and Tamil Nadu	2,0	2,0
NA/79/9	Supply of Fertilizers (*)	25,0	25,0
NA/79/36	Cyclone and Flood Protection Project in Orissa	1,5	1,0
NA/79/37	Flood Protection Project in West Bengal	3,0	2,7
NA/80/5	Supply of Fertilizers (*)	28,0	28,0
NA/80/34	Cyclone Protection Shelters in Tamil Nadu (Phase II)	0,6	0,1
NA/80/37	Cyclone Protection Shelters in Kerala	3,8	3,8
NA/81/10	Supply of Fertilizers (*)	36,0	35,9
NA/81/13	Afforestation and Water Conservation Project in Uttar Pradesh and West Bengal	7,0	1,8
NA/82/10	Supply of Fertilizers (*)	45,0	45,0
NA/82/5	Cyclone Protection Shelters in Andhra Pradesh (Phase II)	3,0	0,3
NA/82/6	Cyclone Protection Shelters in Tamil Nadu (Phase III)	1,0	—
NA/82/30	Pilot Project for Village Trout Fish Farming in Jammu and Kashmir	1,0	0,4
NA/83/16	State Centres for Training in Rural Development	6,5	—
NA/83/18	Modernisation of Tank Irrigation Systems in Tamil Nadu	25,0	1,3
NA/83/26	Supply of Fertilizers (*)	33,0	33,0
NA/84/10	Supply of Fertilizers (*)	45,0	6,7
NA/84/18	Development of Water Control Systems for Diversification of crops in Maharashtra	15,0	—
	Total	314,8	220,1

(*) El total de los créditos comprometidos para suministro de fertilizantes representa, por tanto, 212 millones de ECUS.

des de la India en materia de fertilizantes, bien por la misma Comisión o encargados por ella. De ellos se desprende claramente que los fertilizantes son un elemento fundamental en la revolución verde india y que las crecientes necesidades de la India en este campo no pueden ser satisfechas únicamente por la producción interior, aunque ésta esté en proceso de expansión. En consecuencia, toda ayuda financiera al programa de importación indio alivia también la balanza de pagos estructuralmente deficitaria de este país. En este sentido, la ayuda comunitaria es indiscutiblemente útil y corresponde a una necesidad real.

2.4. Sin embargo, las importaciones de fertilizantes financiadas por la Comunidad corresponden casi exclusivamente a abonos nitrogenados (urea), aunque los estudios antes mencionados muestran que en la India hay necesidad de otro tipo de fertilizantes, concretamente cloruro de potasio, que los productores europeos estarían en condiciones de suministrar. En los expedientes de la Comisión el Tribunal encontró indicios de presiones ejercidas por los productores de abonos nitrogenados.

2.5. Las ofertas iniciales de los productores europeos están muy próximas unas a otras y en un nivel de precios bastante alto. Hasta la fecha, la MMTC ha renegociado a la baja los resultados de los procedimientos de licitación con los proveedores que presentaron las mejores ofertas. Esta práctica permite pensar que el procedimiento internacional de licitación tal como se deriva de las prácticas comunitarias seguidas desde un principio no siempre permite obtener los mejores precios.

2.6. Al menos en un caso, las autoridades indias iniciaron procedimientos de licitación antes de que la Comisión hubiera escuchado la opinión del Comité PVDNA y, por lo tanto, antes de que hubiera tomado la decisión de financiar las importaciones de fertilizantes.

2.7. Los servicios de la Comisión no siempre han sido previamente informados por las autoridades indias sobre las condiciones de adjudicación y, en algunos casos, ni siquiera han tenido la posibilidad de asistir a la apertura de pliegos.

2.8. Al menos en un caso, un proveedor, cuya empresa principal está ubicada fuera de la Comunidad, obtuvo 6,3 millones de ECUS de financiación comunitaria. Esta operación comercial no redundó en beneficio de los intereses europeos ni de los intereses indios.

Balance de ventajas e inconvenientes de los suministros de fertilizantes

Ventajas

2.9. Una de las ventajas de financiar los suministros de fertilizantes reside en el hecho de que dichos suministros son indiscutiblemente necesarios a la economía india para asegurar su desarrollo agrario (véase apartado 2.3). Pero la mayor ventaja para la Comunidad es probablemente de carácter administrativo. Este tipo de acciones son fáciles de administrar. Basta con asegurar el seguimiento de los

procedimientos de licitación y efectuar los pagos en base a los contratos y a las solicitudes de reembolso. Las transferencias de fondos se efectúan con rapidez, como puede observarse claramente en el *cuadro 1*, donde se muestra que los suministros de fertilizantes anteriores a 1984 han sido pagados íntegramente, mientras que, para los demás tipos de acciones, solamente las decididas antes de 1978 están totalmente acabadas. La elección de tal sistema podría explicarse, al principio de la cooperación entre la India y la CEE, por la necesidad política de avanzar rápidamente y la falta casi total de medios administrativos de la Dirección General de Desarrollo (DG VIII) (véanse apartados 3.6—3.9).

2.10. Otra consecuencia se deriva del hecho de que las divisas comunitarias van a exportadores también comunitarios. Dicho con otras palabras, se trata de una ayuda «vinculada». En un contexto marcado por el proteccionismo indio y la competencia de los exportadores japoneses y norteamericanos, el suministro de fertilizantes garantiza una exportación de productos europeos igual a la ayuda comunitaria concedida.

Inconvenientes

2.11. Una vez entregados los fertilizantes, no hay posibilidad de ninguna otra transferencia de productos o de tecnología desde Europa hacia el país beneficiario. Ahora bien, en la medida en que la India está decidiendo abrir, con prudencia y progresivamente, ciertas puertas de su comercio exterior, muestra gran interés por las transferencias de tecnología en ámbitos donde cree que tiene lagunas. Esta actitud es patente a muy alto nivel y algo menos en los niveles administrativos intermedios, pero se manifiesta claramente entre los responsables locales de los proyectos.

2.12. Los suministros de fertilizantes ni siquiera crean un vínculo duradero. Lo cual no sería el caso si se tratara de suministros de tecnología más avanzada (material agro-industrial, por ejemplo) en relación con asistencia técnica, o si como mínimo el suministro conllevara, al menos indirectamente, tales transferencias de tecnología. Se podría, por ejemplo, estudiar la posibilidad de financiar la construcción de plantas de molturación para la producción de aceites vegetales comestibles, de los que la población india tiene una gran necesidad y cuya materia prima sería, inicialmente, suministrada por la Comunidad.

Conclusiones

2.13. La política actual consiste en suministrar el 67,3 % de la ayuda comunitaria en forma de bienes fungibles posibles, y en limitarse, entre todos los bienes fungibles posibles a suministrar exclusivamente abonos nitrogenados. Sería deseable reducir progresivamente la proporción que supone el suministro de bienes fungibles en el total de ayuda a la India, en la medida en que la India lo acepte o incluso lo desee. De esta manera, aumentarían las posibilidades de financiar proyectos de inversión. Paralelamente a esta reduc-

ción progresiva la Comunidad debería dotarse, tanto en Bruselas como en Nueva Delhi, de servicios administrativos y financieros capaces de preparar, de acuerdo con las autoridades indias, un número cada vez mayor de proyectos y programas, contribuyendo con el máximo de eficacia a la realización de los principales objetivos de desarrollo del Reglamento (CEE) n° 442/81 ⁽¹⁾, a saber, el del medio rural y la mejora de la producción alimentaria en beneficio de las capas de población más necesitadas.

2.14. Si continúa el suministro de bienes fungibles será necesaria una diversificación, de tal manera que no comprenda únicamente fertilizantes. Incluso en materia de fertilizantes existen otros productos además de la uréa.

Los suministros de fertilizantes presentados como fondos de contrapartida

Proyectos en la India en relación con los suministros de fertilizantes

2.15. La Comisión ha presentado a menudo los suministros de fertilizantes como proyectos de desarrollo, yuxtaponiéndolos a las listas de proyectos de inversión de las que los distintos suministros deberían constituir la contrapartida. Aunque no hay ninguna duda sobre el hecho de que, en las cuentas comunitarias, los compromisos y los pagos concierne a los suministros de fertilizantes, tal como lo muestra el examen caso por caso de los documentos justificativos del gasto, existe una cierta ambigüedad en las decisiones presentadas al Consejo de Ministros (Comité PVDNA) y los convenios de financiación firmados con la República India.

2.16. En 1978-1980, la Comisión presentó la operación como un suministro de fertilizantes a condición de que la India realizara ciertas inversiones. Más adelante, la Comisión presentó la operación como una financiación de inversiones en forma de entregas de fertilizantes. Hasta 1984, todavía podía leerse «suministro de fertilizantes» en las decisiones y convenios de financiación y las decisiones de los Estados miembros en el Comité PVDNA se referían exclusivamente a la necesidad o no de proporcionar ayuda en forma de bienes fungibles a la India. Nunca se discutieron los méritos o las deficiencias de los proyectos de desarrollo relacionados con los suministros de fertilizantes.

2.17. A partir del examen de los expedientes, es imposible saber si, al tomar su decisión, la Comunidad ha querido financiar, a cargo de créditos presupuestarios, la importación de fertilizantes comunitarios por parte de la India, a condición de que se realicen en nombre de la Comunidad acciones específicas de desarrollo a cargo del Presupuesto indio, o bien financiar acciones específicas de desarrollo pagando su contribución en especie, en forma de fertilizantes que el beneficiario no tiene que pagar en divisas.

2.18. Tal como se expresa en los apartados 2.1 y 2.15, el análisis de la gestión presupuestaria y contable no da lugar a dudas: se trata específicamente de suministros de fertilizantes. Sin embargo, la Comunidad ha conseguido que la República India identifique en su programa de inversión los proyectos que pone en relación «política» con el suministro de fertilizantes y respecto a los cuales concede a la Comunidad un cierto derecho de fiscalización (envío de informes de ejecución, aceptación de visitas y opiniones de expertos y reconocimiento de un derecho de control de la Comunidad). Puede uno preguntarse qué ventajas adicionales resultan de ese proceso de identificación. Únicamente se presentan a la Comunidad proyectos financiados totalmente en rupias, lo que excluye normalmente cualquier importación de bienes y servicios procedentes de Europa (véase apartado 2.11). La República India, por su parte, acepta estar doblemente vinculada por la ayuda que recibe. Sólo puede comprar abonos comunitarios y acepta ciertas limitaciones en cuanto a la evolución de su programa de desarrollo interno.

Naturaleza y alcance del mecanismo financiero

2.19. Desde un punto de vista financiero, la presentación hecha por la Comisión no puede de ninguna manera interpretarse como una operación de «contrapartida» tal como sucede en el caso de la ayuda alimentaria:

- (a) en el caso de la ayuda alimentaria, los productos suministrados son vendidos. Los fondos procedentes de la venta se ingresan en una cuenta que se utiliza a continuación para la financiación directa de proyectos relacionados con el desarrollo del sector de producción cuyas deficiencias suple la importación. Desde un punto de vista contable, se trata de un proceso continuo. Es perfectamente posible seguir la utilización de los fondos comunitarios desde el compromiso del gasto inicial hasta la utilización final de los créditos autorizados, es decir, la realización de la inversión de contrapartida;
- (b) por el contrario, en el caso del mecanismo que se aplica a los fertilizantes no existe relación financiera entre el compromiso inicial para el suministro y la acción por parte de la India en lo que se refiere a la puesta en práctica del proyecto vinculado. Los ingresos de la venta de los fertilizantes en el mercado indio no se abonan en una cuenta que sirva subsiguientemente para financiar dichos proyectos. Estos son financiados en rupias a cargo del Presupuesto indio, generalmente varios años después.

2.20. La Comisión no ha tomado ninguna medida para controlar si el Estado miembro beneficiario cumple el compromiso contraído de financiar las acciones vinculadas. Tampoco existe un control contable de los pagos efectuados

en la India para poner en práctica los proyectos. En Nueva Delhi el Consejero de Desarrollo no puede recurrir a ningún tipo de sanción financiera, como, por ejemplo, el no pagar los créditos necesarios para la prosecución de los «proyectos», debido a que esos créditos han sido gastados mucho tiempo antes para financiar los suministros de fertilizantes y además son irrecuperables, ya que han sido pagados a terceros que, por su parte, han cumplido sus compromisos. El Consejero de Desarrollo se encuentra, pues, en una situación incómoda cuando trata de obtener cualquier tipo de información que permita el seguimiento del progreso, las dificultades o los retrasos de dichos «proyectos». Como se trata de suministros de fertilizantes, tal manera de proceder es, por lo demás, normal.

2.21. Incluso aunque este tipo de operación se considerara como una financiación de inversión, tal como parece sugerirlo la presentación de las decisiones de financiación, sería totalmente contrario al Reglamento Financiero el que los créditos de la Comunidad fueran puestos a disposición del Estado beneficiario antes de que comiencen los proyectos. El suministro de fertilizantes constituiría, pues, un anticipo totalmente irregular. Un seguimiento contable de la utilización de estos anticipos revelaría que, de hecho, un elevado porcentaje de las cantidades actualmente contabilizadas como gastos en concepto de cooperación con la India no ha sido aplicado a ningún proyecto. Por ejemplo, el Tribunal visitó un proyecto de riego de tipo medio — proyecto KALI II — que, en relación con el suministro de fertilizantes NA/83/26, figura en las cuentas de la Comunidad como un gasto comunitario completamente comprometido y pagado desde julio de 1985 (fecha del pago de los fertilizantes). En realidad, en abril de 1986, dicha instalación no había dado lugar a ningún tipo de pago, ya que su ejecución no había ni siquiera comenzado. Este ejemplo dista mucho de ser una excepción (véase, en el anexo, la información recogida por el Tribunal, sobre los proyectos asociados a los suministros de fertilizantes).

Los proyectos de desarrollo

2.22. Además de los suministros de fertilizantes, los proyectos de desarrollo, aprobados claramente como tales por las instancias comunitarias, constituyen en la actualidad solamente el 32,7 % de la cooperación financiera y técnica con la India y equivalen a un total acumulado de 103 millones de ECUS. Este porcentaje relativamente bajo es particularmente lamentable e, incluso, inquietante. El análisis de las cuentas desde 1975 no muestra ninguna tendencia de aumento gradual de dicho porcentaje, a pesar de que los proyectos de desarrollo son el ámbito normal de utilización de los fondos del artículo 930.

2.23. La financiación de proyectos de desarrollo corresponde realmente al espíritu y a la letra del Reglamento (CEE) nº 442/81 (1):

(a) se trata, efectivamente, de financiar proyectos, es decir, generalmente inversiones con vistas a mejorar las estruc-

turas de los países beneficiarios, o programas, es decir, un conjunto de acciones con el mismo objetivo (por ejemplo, desarrollo del crédito rural, organismos de investigación, etc.) tal como lo prevé el Reglamento (véase particularmente el artículo 6) (1);

- (b) la financiación directa en ECUS permite, según la necesidad, pagos en moneda local o en divisas, a veces efectuados directamente por la Comisión, bajo su control directo, a favor de proveedores de materiales o informes periciales. Ello permite una cooperación real en la que las aportaciones técnicas procedentes de la Comunidad y las del Estado beneficiario concurren a la realización de los proyectos;
- (c) la aplicación de las disposiciones del Reglamento Financiero no se ve obstaculizada por una ruptura en el mecanismo financiero y contable y sigue siendo posible organizar automáticamente un seguimiento y un control adecuado, especialmente en materia de anticipos. La posibilidad que se reserva la Comisión de no pagar los fondos comprometidos, y especialmente el saldo final, en caso de infracción del convenio de financiación estimula a los servicios de la Comisión y a las autoridades indias a efectuar un seguimiento administrativo y técnico satisfactorio.

Las observaciones que siguen se refieren a siete acciones por un importe total de 33,1 millones de ECUS.

Renovación de sistemas de riego

2.24. El convenio de financiación NA/83/18 de junio de 1984 prevé que, hasta un límite de 25 millones de ECUS, la Comunidad ayudará directamente al Gobierno de la India a financiar programas de renovación, a lo largo de 5 años, de 150 microsistemas de riego en Tamil Nadu, cuyo coste se estimó en 41,3 millones de ECUS. Se trataba de sistemas muy antiguos (en algunos casos de varios siglos) consistentes en ligeras depresiones naturales, cerradas por pequeños diques de tierra, que podían recoger el agua de las lluvias monzónicas. Desde cada una de esas reservas se puede llevar el agua, aprovechando el desnivel natural del terreno, hasta zonas de riego de un centenar de hectáreas.

2.25. A principios de 1985, la Comisión envió un experto al lugar durante una semana y a partir de ese momento el programa se puso en marcha satisfactoriamente. El Estado de Tamil Nadu se encargó de las estructuras administrativas y técnicas necesarias. Dichas estructuras están sometidas a procedimientos de auditoría claros y fiables que supervisan atentamente la calidad del trabajo realizado.

2.26. De los 150 sistemas incluidos en el programa, 48 han sido evaluados positivamente. Tales sistemas presentan, según los criterios del Banco Mundial, índices actualizados de rentabilidad de 2 e incluso 2,5 durante 25 años y están en

proceso de renovación. Otros seis están siendo evaluados. Las obras comenzadas (de 36 sistemas) se llevaron a cabo con cierta lentitud (selección mediante licitación de contratistas que utilizan mano de obra agrícola estacional) pero concienzudamente. Los costes reales son ligeramente superiores a las previsiones y los objetivos deberán ser un poco más limitados.

2.27. La futura gestión de las zonas regadas fue objeto de una planificación cuidadosa (sistema de reparto de agua, etc.). Es evidente que la mejora de los sistemas de riego será plenamente utilizada por una población agrícola que ha practicado el riego desde hace más de un milenio.

2.28. El riego por gravedad es un procedimiento milenario que tiene la ventaja de no necesitar bombas ni consumir energía. En contrapartida se basa en embalses extensos y poco profundos, lo que hace que se pierda mucha tierra cultivable y se produzca una gran evaporación. Estos inconvenientes se podrían atenuar haciendo más profundos los embalses, aunque ello implicaría la utilización de bombas y, por lo tanto, el consumo de energía. En el estado actual de la economía de Namil Nadu, donde el uso de la energía hidroeléctrica es bastante limitado y la energía nuclear se encuentra en una fase de estudio, se podría buscar una solución en las energías eólica y solar. Dados los costes/ventajas de estas alternativas, tal vez fuera conveniente investigar si puede mejorarse aún más el rendimiento del proyecto mediante la instalación de este tipo de sistemas con ayuda y asistencia técnica europea. Un resultado favorable tendría efectos importantes en materia de desarrollo ya que en Tamil Nadu hay aún varios cientos de microsistemas que han de renovarse.

2.29. Por lo que respecta a la financiación, las autoridades de Tamil Nadu han gastado hasta la fecha aproximadamente 1,6 millones de ECUS. La Comisión, en base a los documentos justificativos (por otra parte incompletos) (2), ha procedido a un primer pago de 1,32 millones de ECUS a favor del Gobierno central de la India. Éste ha retenido el 30 % de ese importe y ha puesto el resto a disposición de Tamil Nadu, a razón del 70 % (es decir, 0,65 millones de ECUS) en forma de préstamos y el 30 % (es decir, 0,27 millones de ECUS) en forma de subvenciones. Hay que hacer constar un resultado que es contrario al Convenio de Financiación, firmado por las dos partes (véanse apartados 3.11—3.16).

Proyecto piloto de cría de truchas

2.30. El Convenio NA/82/30 firmado a finales de 1983 entre la Comunidad y la República India prevé que la Comunidad ayudará con 1 millón de ECUS a la ejecución, a lo largo de tres años y medio, de dos fases de un proyecto destinado a demostrar la posibilidad de cría de truchas arco iris en Cachemira. El coste total del proyecto se estima en 1,37 millones de ECUS. El proyecto, ubicado en una zona donde ya existen algunas piscifactorías experimentales de carpas, consiste en introducir, con asistencia técnica euro-

pea, nuevos equipos y nuevas técnicas con el fin de desarrollar una producción local de truchas. En la fase I había falta llegar a producir 10 toneladas de truchas al año, y en la fase II 400 000 alevines que permitieran a 50 granjeros producir truchas.

2.31. Se trata de un proyecto piloto iniciado por la Comisión, en estrecha colaboración con los estados de Jammu y Cachemira, con un muy alto componente de asistencia técnica. A pesar de la relativa modestia de los fondos comprometidos, ha sido objeto de una preparación y un seguimiento administrativo importantes por la Comisión.

2.32. El estudio de viabilidad se confió, mediante contrato privado, a un experto escocés. Posteriormente, la asistencia técnica necesaria para el desarrollo del proyecto propiamente dicho fue confiada al mismo experto, mediante contrato firmado unos días después del Convenio de Financiación. El apartado 6.3 de este Convenio preveía que: «la asistencia técnica será proporcionada por un experto de la Comunidad nombrado por la Comisión según el procedimiento habitual».

2.33. El Convenio de Financiación señala también en su apartado 6.1 que «el equipo y los suministros de origen extranjero procederán de Estados miembros de la CEE, tras petición de ofertas de precios a los productores comunitarios», procedimiento que no se ha seguido.

2.34. Se han terminado los trabajos de la fase I y se han alcanzado los objetivos previstos. Se ha demostrado que la cría de truchas es técnicamente posible en Cachemira. Falta aún consolidar la transferencia de tecnología para asegurarse de que los técnicos locales estarán en condiciones de proseguir este trabajo de cría que, especialmente en la alimentación de los alevines y truchas, es bastante delicado. Falta sobre todo por verificar si existe en la práctica un mercado lucrativo para la producción de truchas a gran escala y si es posible desarrollar estructuras de comercialización adecuadas.

2.35. La supervisión del proyecto por parte de la Delegación de la Comisión en Nueva Delhi es fiable. El Consejero de Desarrollo, temiendo que el proyecto fuera desviado de sus objetivos por las autoridades de Jammu y Cachemira (orientación hacia una producción semi-industrial, en lugar de difusión a los pueblos de nuevas técnicas y recursos), consiguió que el proyecto fuera objeto de una evaluación intermedia antes de financiar la fase II.

2.36. De 724 000 ECUS previstos para cubrir los gastos de adquisición de material y asistencia técnica, la Comunidad ya ha pagado 400 000 ECUS. Las autoridades de Jammu y Cachemira, sin embargo, no han presentado ninguna petición de reembolso de 276 000 ECUS que tienen derecho a reclamar en concepto de trabajos de ingeniería civil realizados, por un importe que asciende ya a aproximadamente 300 000 ECUS. Las autoridades locales prefieren recibir todos los créditos comunitarios en forma de mayor asistencia

técnica o más cantidad de equipos importados y no a través de los procedimientos de financiación indios que le son aplicables (véanse apartados 3.11—3.16). En este caso, sólo podrían recibir el 70 % de 276 000 ECUS (es decir, 193 200 ECUS), de los que el 70 % en préstamos (es decir, 135 240 ECUS) y el 30 % en subvenciones (es decir, 57 960 ECUS).

2.37. El desarrollo del proyecto piloto se basa en la adquisición de material importado (instrumentos de medida, vehículos todo terreno). Importantes derechos de aduana, de 100 a 300 % según los productos, han sido ya pagados por las autoridades de Cachemira al Gobierno central, por un importe total de 0,140 millones de ECUS (véase apartado 3.29).

Medidas destinadas a hacer frente a circunstancias excepcionales

2.38. Se han realizado en la India, por un total de 21,9 millones de ECUS, ocho acciones destinadas a hacer frente a circunstancias excepcionales [artículo 3, apartado 3, del Reglamento (CEE) n° 442/81 (1)]. Cinco de ellas consistieron en la construcción de refugios anticiclones en Tamil Nadu, Orissa y Bengala occidental, por un importe total de 7,1 millones de ECUS.

Construcción de refugios anticiclones en Tamil Nadu

2.39. De acuerdo con tres convenciones de financiación sucesivas (NA/78/2, NA/80/34 y NA/82/6), la Comunidad se comprometió a financiar tres proyectos por 1 millón de ECUS, 0,6 millones de ECUS y 1 millón de ECUS respectivamente, con vistas a construir 50, 20 y 30 refugios contra ciclones respectivamente. Se trata de edificios circulares de aproximadamente 400 metros cuadrados de superficie repartidos a lo largo de las costas de Tamil Nadu, a fin de permitir a la población rural ponerse a salvo en caso de tormentas o ciclones. En circunstancias meteorológicas normales, los refugios pueden utilizarse para fines sociales (escuelas, dispensarios, locales de reunión, etc.) cuyo carácter no fijo o intermitente sea compatible con su destino principal.

2.40. La zona crítica cuenta con varios millones de habitantes. En el mejor de los casos, los 100 refugios previstos permitirán albergar a 100 000 personas. Según el plan previsto, todos los refugios deberían estar terminados, pero solamente los de la fase I estaban casi acabados (44) o en vías de estarlo (6). De los de la fase II, 6 estaban terminados y 13 en construcción. La fase III no había dado lugar a ningún gasto ya que la ubicación de los refugios aún no se había decidido.

2.41. El coste de la construcción de los refugios de la fase I fue aproximadamente un 50 % superior al previsto. En lo que se refiere al conjunto de los refugios en construcción, los gastos ya efectuados sobrepasan los costes totales previstos. Los que quedan por construir serán aún mucho más caros, ya que se encuentran en zonas de muy difícil acceso y esta

circunstancia triplica el coste de la obra. En el período en cuestión la inflación osciló entre un 5 % y un 15 % al año. Por ello, es lamentable que los costes iniciales estimados para la tercera fase hayan sido una repetición pura y simple de los de la segunda fase. Las autoridades de Tamil Nadu que sufragan los costes adicionales deberán reducir sus objetivos o afectar recursos suplementarios al programa.

2.42. En base a los documentos justificativos del estado de los trabajos y de los gastos efectuados por la autoridades de Tamil Nadu, las autoridades indias han recibido pagos parciales de créditos por un importe aproximado de 1,8 millones de ECUS. A su vez, las autoridades indias, contraviniendo el procedimiento descrito en los apartados 3.11—3.16, pagaron íntegramente dichos importes a las autoridades de Tamil Nadu. Sin embargo, aproximadamente un 70 % del pago se efectuó en forma de préstamos y sólo un 30 % en forma de subvenciones.

2.43. La calidad de los refugios es satisfactoria, pero su mantenimiento, confiado a las autoridades locales, no siempre es adecuado. Además, es muy probable que los refugios no se utilicen como está previsto en casos de tormentas o ciclones, ya que casi todos están ocupados permanentemente por refugiados de Sri Lanka. En algunos casos, construcciones permanentes adosadas a los refugios indican un principio de sedentarización.

2.44. La utilización de los refugios en caso de ciclones exige que las poblaciones afectadas sean avisadas con antelación y acepten abandonar sus hogares. Sin embargo, los sistemas de alarma previstos en la fase III están aún en estudio y su instalación va a llevar tiempo. Además, durante los últimos ciclones las poblaciones a veces han tardado en decidirse a abandonar sus pertenencias sin vigilancia. En algunos casos, sin embargo, la prensa local informó que los refugios fueron utilizados.

Protección contra los ciclones e inundaciones en Orissa y en Bengala occidental

2.45. En los convenios de financiación NA/79/36 y NA/79/37 de febrero de 1980 se previó, por un importe de 4,5 millones de ECUS, la construcción de una centena de refugios y de medio centenar de pistas de aterrizaje para helicópteros, la construcción de cien emplazamientos elevados para la ubicación de pueblos, el suministro de botes salvavidas y otras acciones similares.

2.46. En general los costes reales se revelaron muy superiores a los estimados, lo que ha conllevado inevitablemente una reducción de los objetivos. Los programas, cuya terminación estaba prevista para principios de 1983, se ha retrasado. Los pagos comunitarios (aproximadamente 3 millones de ECUS a principios de 1985) han llegado con lentitud a las autoridades locales encargadas de la puesta en funcionamiento de las instalaciones.

2.47. Los fondos han sido transferidos en su totalidad a los Estados correspondientes. El 70 % (es decir, 2 millones de ECUS) en forma de préstamos y solamente el 30 % (es decir, 1 millón de ECUS) en forma de subvenciones.

2.48. La calidad del trabajo es buena, exceptuando algunas deficiencias concretas, a veces lamentables (una compuerta no terminada de un dique de protección contra las inundaciones, por ejemplo).

Observaciones comunes a los proyectos de desarrollo

2.49. Los proyectos de desarrollo financiados en virtud del artículo 930 no están vinculados a operación comercial alguna. El hecho que su financiación se realice en su totalidad en divisas convertibles hubiera debido permitir verdaderas acciones de cooperación. Las autoridades indias nunca mostraron la más mínima reticencia en este sentido. Sin embargo, la selección de los proyectos no ha estado, hasta el presente, orientada hacia tales acciones. Tan sólo el proyecto piloto de cría de truchas (véase apartado 2.30) apunta en este sentido. La identificación, por parte del Consejero de Desarrollo de la Delegación, de acciones concretas en sectores claramente delimitados del desarrollo rural del país y su presentación en forma de proyectos atractivos podría constituir en el futuro la base de una nueva etapa en la cooperación con la India. Ya se han presentado sugerencias en este sentido, especialmente por la Delegación de Nueva Delhi, que merecerían ser estudiadas, sobre todo las relativas a cartografía de terrenos en zonas no estratégicas, desarrollo de tecnologías agroalimentarias, gestión de aguas en los sistemas de riego y técnicas genéticas y veterinarias para la ganadería. La Comunidad podría desempeñar un papel diferente al de un donante de fondos pasivo como lo hace con demasiada frecuencia. La selección de campos muy delimitados, en los que, dentro de esta hipótesis, se especializaría la ayuda comunitaria, tendría la ventaja de incitar a la mayor concentración posible de medios humanos, intelectuales, financieros y técnicos de la Comunidad en beneficio de la India y de favorecer el seguimiento y la supervisión de las acciones emprendidas. De cualquier manera, ello traería como resultado una mayor eficacia.

2.50. En lo que se refiere a la puesta en práctica de los proyectos, con la salvedad de las observaciones sobre la gestión de la ayuda expuesta en la segunda parte del informe, se ha puesto de manifiesto con ocasión de las visitas que los proyectos a los que ha contribuido la Comunidad han sido generalmente bien administrados por las autoridades indias, tanto centrales como locales. En concreto, la verificación de los procedimientos locales de licitación, de contratos de trabajo y de pagos locales, así como las informaciones obtenidas acerca de la administración local de los proyectos revelan una gestión muy rigurosa.

2.51. Las principales observaciones críticas se refieren a los frecuentes errores de programación de plazos y costes (lo que conlleva a menudo una reducción cuantitativa de

objetivos), debido en gran parte a que se recurre a contratistas locales de temporada que, por esa razón, no están en condiciones de realizar los trabajos en los plazos fijados. Sin cuestionar la preferencia por esta clase de contratistas, que presentan la ventaja de dar trabajo fuera de temporada a una mano de obra que de otra manera estaría desocupada, sería deseable que la programación de las operaciones tuviera en cuenta las consecuencias que el recurso a esta clase de contratistas tiene sobre el desarrollo de los trabajos. En tal caso, las multas por retraso, que en la actualidad son prácticamente inexistentes, podrían aumentarse y aplicarse.

3. SISTEMA DE GESTIÓN DE LAS AYUDAS CONCEDIDAS A LA INDIA

Tramitación de los expedientes

3.1. Los exámenes realizados en los diferentes servicios geográficos, técnicos y financieros relacionados con el proceso de decisión y gestión de la ayuda comunitaria han mostrado que la información disponible en la Comisión se distribuye de forma irregular e incoherente. En algunos casos no existe ningún expediente que contenga el mínimo de información necesaria para el seguimiento de los proyectos. Algunas deficiencias son atribuibles a la forma en que han evolucionado las estructuras administrativas (división de los departamentos, cambio de responsable de los expedientes, etc.); otras se explican por los procedimientos de gestión administrativa utilizados o por la elección de los sistemas de financiación.

3.2. Los servicios geográficos y técnicos de la Comisión intervienen en el seguimiento de los proyectos. Deben comprobar que las diferentes acciones se lleven a término según los calendarios previstos y alcancen los objetivos inicialmente fijados. Por este motivo la presentación, por parte del beneficiario, de documentos técnicos preparatorios o de informes provisionales de ejecución se plantea frecuentemente, en los acuerdos de financiación, como una condición previa al pago de la totalidad o de parte de la subvención comunitaria. Por tal motivo, una vez recibidos en el registro, estos documentos, si se presentan en apoyo de una solicitud de pago, son enviados directamente al departamento financiero de la DG VIII. Pero dicho departamento no suele enviar copia a los servicios geográficos, ni siquiera a los servicios técnicos. Los departamentos que reciben las copias, sin anexos, de las solicitudes de fondos normalmente no preguntan al departamento financiero acerca del contenido de estos anexos, que es, sin embargo, vital. El Tribunal ha podido de este modo comprobar que varios expedientes (geográficos y técnicos) carecían de los documentos informativos contenidos en los expedientes financieros.

3.3. Los servicios técnicos son en principio responsables del seguimiento técnico de los proyectos. Para que puedan realizar esta tarea, se ha previsto consultarles acerca del adecuado avance de los proyectos antes de proceder a

efectuar cada uno de los pagos de la subvención. El trabajo de los servicios técnicos se organiza de acuerdo con este sistema. Pero algunos expedientes avanzan sin que la Comisión efectúe los pagos relativos a ellos. Éste es el caso, en particular, de los pseudoproyectos realizados en asociación con los proveedores de fertilizantes, en los cuales los pagos a corredores y a suministradores se efectúan directamente por las autoridades indias. En este caso, los departamentos técnicos nunca son consultados por los servicios financieros. Como consecuencia de ello, los expedientes técnicos no contienen apenas pruebas del seguimiento de estos proyectos.

3.4. Para las acciones asociadas con las operaciones «fertilizantes», así como para las financiadas por la Comunidad, se ha previsto que las autoridades responsables de su puesta en práctica presenten a intervalos regulares informes provisionales que permitan seguir su desarrollo. En este caso particular, sin embargo, los fondos comunitarios se pagan muy rápidamente, para reembolsar el precio de las importaciones de fertilizantes, con frecuencia bastante antes de que los propios proyectos asociados sean realizados en el lugar correspondiente. La presentación de los informes provisionales de ejecución ya no es, pues, una condición que justifique un pago posterior por parte de la Comunidad. Por tanto, no es sorprendente comprobar que frecuentemente, en el caso de acciones asociadas a los suministros de fertilizantes, no aparezca ningún informe de ejecución en los expedientes de la Comisión, tanto si se trata de expedientes técnicos, por la razón indicada en el apartado 3.3, como si se trata de expedientes geográficos y financieros, por este simple motivo adicional.

3.5. Estas deficiencias no son simplemente formales. La falta de información en los expedientes es la causa y el reflejo de un control inadecuado del expediente. La falta de seguimiento del expediente es en sí misma una deficiencia, porque impide detectar los proyectos que se apartan de sus objetivos, analizar las causas de ello y aconsejar, en su caso, la forma de encauzarlos de nuevo adecuadamente; pero es también una causa de deficiencias en la identificación y negociación de los futuros proyectos, debido a la falta de experiencia y de información crítica que permita eventualmente cuestionar o modificar el contenido de las nuevas acciones presentadas para financiación comunitaria.

Medios administrativos utilizados por la Comunidad

3.6. Los medios administrativos utilizados por la Comunidad (Dirección General de Relaciones Exteriores (DG I), DG VIII y Delegación de la Comisión en Delhi) para preparar, seleccionar, negociar, ejecutar y controlar las acciones financiadas en el marco de la cooperación con la India son insuficientes. Este déficit alcanza tales proporciones que la buena calidad de sus prestaciones no alcanza en modo alguno a compensarlo.

3.7. En Bruselas (DG I), a lo largo del año 1985, durante el curso del cual se preparó la misión del Tribunal, no se designó ningún responsable geográfico (Desk Officer) para la

India. La persona que había ocupado este cargo había sido asignada a otras funciones a principios de año y no fue reemplazada hasta el mes de diciembre. Para poner de relieve lo inadmisibles de esta situación, baste recordar que la India, es en mucho, con una financiación anual del orden de los 130 millones de ECUS, el más importante de todos los países en vías de desarrollo ayudados por la CEE. Por otra parte, el futuro de la evolución de la cooperación con la India necesita, desde hace uno o dos años, un mayor esfuerzo de reflexión y una buena coordinación entre Bruselas y la Delegación de Delhi. La falta de un responsable geográfico desde finales de 1984 es pues muy criticable.

3.8. La Delegación de la Comisión en la India, abierta en mayo de 1983, es responsable de las cuestiones de cooperación que afectan a dicho país, al Nepal y a Bután. Es aún muy joven. Se le ha asignado un consejero de desarrollo que, al igual que sus colaboradores próximos, es remunerado con los créditos del artículo 930 del Presupuesto, siguiendo el procedimiento de la Asociación Europea para la Cooperación. Estos costes son imputados, como ocurre en casos parecidos, a una reserva de crédito que representa aproximadamente un 3 % de los créditos asignados a la cooperación financiera y técnica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia. Este 3 % constituye un tope máximo, autorizado anualmente por el Consejo. El coste de los técnicos externos contratados para vigilar y asesorar la puesta en práctica de los proyectos, se imputa igualmente a esta reserva. El consejero de desarrollo dispone de medios administrativos suficientes (créditos de misión adecuados, colaboradores administrativos, etc.). Sin embargo, hasta la fecha no ha hecho uso de la posibilidad de contratar un adjunto local de nivel universitario. Dicha contratación desde un principio hubiese sido extraordinariamente útil. No es en absoluto normal que después de dos años no se haya efectuado todavía.

3.9. De hecho, el sistema de gestión de las ayudas al desarrollo ha evolucionado poco en los últimos veinte años. Este sistema ha sido puesto en práctica de forma progresiva en países generalmente poco poblados en los cuales se ha establecido una presencia comunitaria en forma de delegaciones o de observadores puestos en la casi totalidad de los países beneficiarios. La vigilancia desde Bruselas del funcionamiento de este sistema se ha basado también en visitas frecuentes. La ampliación, desde hace una decena de años, del ámbito de beneficiarios al conjunto de los países en vías de desarrollo plantea el problema de la gestión desde un nuevo ángulo. La zona a controlar ya no es de la dimensión de un continente, sino que se extiende al mundo entero y comprende varias regiones (sudeste asiático, subcontinente de la India, parte del Oriente medio, países ribereños del Mediterráneo, América andina y América central. Cada una de estas regiones tiene una extensión del orden de la del África subsahariana pero, exceptuando los países mediterráneos, es controlada por una única delegación, con poco personal, a pesar de que la financiación comunitaria está geográficamente muy dispersa (en particular en los casos de financiación de programas que agrupan muchos micro-proyectos). De ahora en adelante, las visitas a proyectos en estos países, realizadas desde Bruselas o desde la sede de la delegación, deberían dejar de ser el medio casi exclusivo de realizar el seguimiento necesario. Las visitas siguen siendo imprescindibles en

particular las de las delegaciones, pero deben formar parte de un sistema permanente, basado en la contabilidad y documentos justificativos, que presuponga en sí mismo la existencia de procedimientos de gestión rigurosos que cubran la totalidad de las actividades comunitarias en los países beneficiarios de la ayuda. Es pues indispensable que los mecanismos de gestión financiera y contable permitan un «seguimiento» de la financiación acordada. En caso contrario, la Comunidad se vería obligada a recurrir cada vez con mayor frecuencia a financiaciones de carácter global, destinadas principalmente a mejorar el saldo de las balanzas de pagos de los países beneficiarios. Es así como, por poner un ejemplo, el sistema financiero, administrativo y contable, utilizado en las relaciones con la India, permite un mejor conocimiento de los fondos desembolsados por la Comunidad, que las cantidades efectivamente empleadas en la práctica en cada uno de los proyectos. Si se aceptase la persistencia de este tipo de situación, la Comunidad se vería incapaz de evaluar, incluso en líneas generales, los efectos de la ayuda al desarrollo que concede.

El mecanismo de pago de las subvenciones comunitarias

3.10. Los términos de los acuerdos que regulan la financiación de las operaciones de cooperación financiera y técnica con la India varían según los proyectos financiados. Sin embargo, comparten una lógica unificada. Los créditos, cifrados en ECUS, una vez presentados los documentos justificativos adecuados, adoptan la forma de subvenciones directas, puestas a disposición del Gobierno de la India, el cual las canaliza (en inglés: «to channel», «to pass on») a las autoridades locales responsables de los proyectos. El Tribunal, basándose en los justificantes de los pagos efectuados por la Comisión, podría llegar a la conclusión de que las subvenciones pagadas por la Comunidad para financiar los proyectos llegaban efectivamente a las autoridades locales responsables de los proyectos en las condiciones acordadas entre la Comunidad y la República de la India. Las auditorías «in situ» del Tribunal muestran, sin embargo, que a causa de los mecanismos del Fondo Consolidado de la India (Consolidated Fund of India) mediante los que se canalizan las subvenciones comunitarias, la realidad difiere mucho de lo previsto en los acuerdos de financiación.

El «Fondo Consolidado de la India»

El principio de canalización de la ayuda a través del Fondo

3.11. La Constitución de la India establece algunas normas básicas relativas a la financiación de las inversiones destinadas a fomentar el desarrollo interno del país: trato equitativo de los diferentes Estados de la Unión, asignación de los recursos destinados a la financiación de las inversiones para el desarrollo a un Fondo Consolidado de la India, y gestión de estos recursos en el marco de planes quinquenales de desarrollo de la India, según procedimientos establecidos a propuesta de dos comisiones: la del «plan» y la de «finanzas». Con el tiempo, ambas han establecido, sobre esta base, las normas detalladas que se mencionan más adelante.

Todos los recursos exteriores de la India, incluidos los destinados a proyectos específicos, han de ser canalizados a través del Fondo Consolidado de la India. La financiación por parte de este Fondo se realiza, con determinadas excepciones, de la forma que se indica a continuación.

Normas para la distribución y conversión de los fondos recibidos

3.12. Los proyectos gestionados por la propia Unión (proyectos centrales) reciben del Fondo el 100 % de la ayuda exterior asignada, en forma de préstamos o de subvenciones.

3.13. Los proyectos gestionados por los estados de la Unión son reembolsados «a posteriori», una vez presentados los documentos justificativos de los gastos. La suma así reembolsada representa, salvo excepciones, únicamente una parte del total. El importe que el Fondo reembolsa se limita normalmente a un 70 % de los gastos para los que se concedió la ayuda exterior, que obviamente han de ser autorizados previamente dentro del marco del plan. La normativa establece que el 30 % restante, así como cualquier exceso sobre el coste previsto, deberá correr a cargo de los Estados, cuyos presupuestos se nutren en parte de recursos locales y en parte de contribuciones globales del Fondo Consolidado para la India, en función de la situación económica y presupuestaria de los estados y en base a un baremo de reparto.

3.14. Finalmente, y ello es importante, la parte de la ayuda exterior que se paga al Estado no es nunca desembolsada en su totalidad en forma de subvención, incluso en los casos, como el de la CEE, en que la ayuda exterior reviste en un 100 % la forma de donación. La regla que se aplica en la India es que, en la mayoría de los casos, la parte pagada por el Fondo ha de ser subvencionada en un 70 % en forma de préstamos y en un 30 % en forma de subvenciones. Estos porcentajes pueden convertirse en 10 % y 90 %, respectivamente, para estados especialmente desfavorecidos, pero esta conversión no es automática.

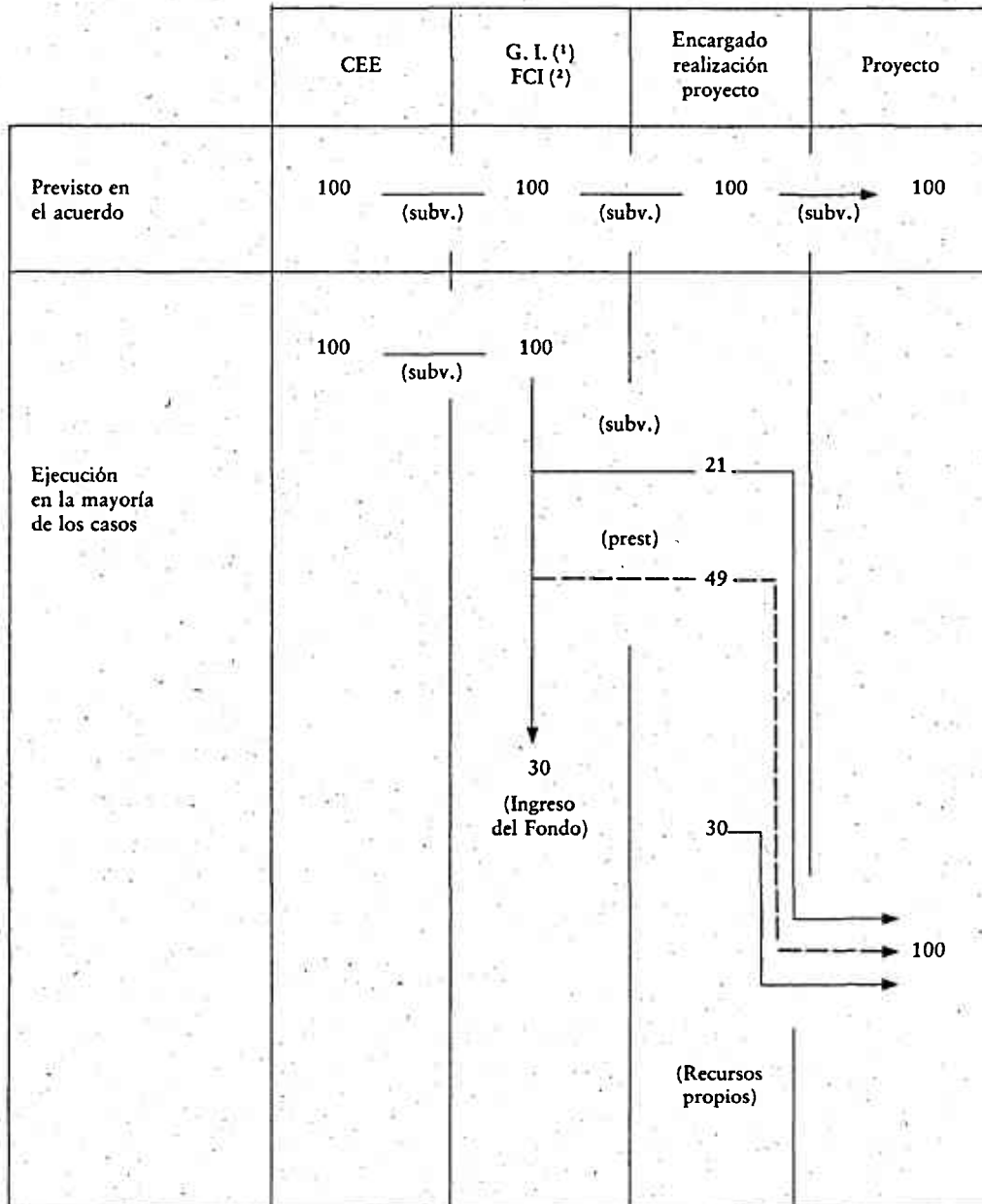
Efecto sobre las subvenciones comunitarias

3.15. Como resultado de lo anterior la gran mayoría de proyectos financiados por la Comunidad soporta una exacción de 0,30 ECUS para el Fondo Consolidado por cada ECU pagado por la Comunidad, con objeto de financiar otros proyectos o programas de desarrollo que la Comunidad ni conoce, o de contribuir a la financiación directa de los presupuestos de los Estados de la Unión. Asimismo, por cada ECU pagado, 0,49 ECUS son puestos efectivamente a disposición del proyecto, pero en forma de préstamo. Sólo quedan finalmente 0,21 ECUS, que son puestos a disposición del proyecto en forma de subvención. El cuadro 2 resume este proceso de forma sinóptica.

3.16. Las excepciones observadas por el Tribunal se refieren, por una parte, a proyectos de crédito rural asociados a suministros de fertilizantes, que son gestionados a nivel

Cuadro 2

Presentación esquemática del mecanismo de disponibilidad de la ayuda comunitaria en la India



(1) G. I.: Gobierno indio.

(2) FCI: Fondo Consolidado de India.

federal. Estos proyectos han recibido por tanto una transferencia de un 100 % de la ayuda comunitaria prevista, pero en forma de préstamo y no de subvención, que era la forma estipulada en el acuerdo de financiación (véanse en anexo adjunto las comprobaciones realizadas por el Tribunal relativas a proyectos asociados con suministros de fertilizantes). Por otra parte, los proyectos de construcción de refugios anticipados realizados por los Estados de la Unión se han beneficiado, como excepción a la norma general, de un 100 % de la ayuda comunitaria pagada, si bien sólo un 30 % de la misma ha adoptado la forma de subvención (en lugar del 100 % previsto), con el 70 % restante en forma de préstamo (véase apartado 2.42).

Observaciones relativas al funcionamiento del Fondo

3.17. La mayor parte de la ayuda exterior recibida por la India consiste en préstamos (del Banco Mundial, pero también de numerosos países). En estos casos, la transformación en subvención de una parte del préstamo constituye una contrapartida real a que la transferencia realizada a cada proyecto esté sujeta a una exacción. El Estado federal beneficiario recibe menos en cantidad, pero más en calidad. Los restantes Estados de la India no beneficiarios, reciben también una parte de la ayuda exterior bien en forma de contribución del Fondo Consolidado de la India a su presupuesto, o bien en forma de préstamos concedidos sobre las exacciones realizadas.

3.18. Hasta la fecha esta situación ha sido aceptada por la Comunidad a pesar de que conduce, en todos y cada uno de los proyectos, a un incumplimiento de los acuerdos de financiación firmados. Si bien la Comisión está obviamente enterada de la existencia del Fondo, conoce sin embargo muy poco de sus mecanismos, especialmente su papel en la transformación de la ayuda. En cualquier caso, no consta en ninguno de los documentos sometidos al comité PVDNA. Es cierto que a fin de cuentas los proyectos son normalmente financiados en su totalidad y, dado que por regla general se completan y están bien realizados y que las cantidades en cuestión corresponden, como mínimo, a los costes inicialmente previstos, cabe preguntarse qué finalidad tiene el profundizar en los detalles de las normas internas de financiación de la Unión India.

3.19. La cuestión, en primer lugar, es que la forma de financiación del proyecto no deja de tener repercusiones en cuanto a su rentabilidad. El que parte de los fondos se pague en forma de préstamo acabará produciendo costes repetitivos. Al evaluar la viabilidad financiera del proyecto, es necesario tener por lo menos en cuenta este aspecto de la operación. Este tipo de información previa no ha sido nunca tenida en cuenta por la Comisión ni, por tanto, por los técnicos nacionales destinados al Comité PVDNA. Esta deficiencia es tanto más de lamentar por el hecho de que la principal crítica a la gestión de los proyectos se basa en la importancia de la infravaloración de los costes (véase apartado 2.51).

3.20. La Comisión ha de tener siempre la posibilidad de comprobar si los proyectos están siendo puestos en práctica

correctamente, de forma que pueda tomar las medidas necesarias en caso de que no progresen normalmente. Y para ello precisa de un sistema permanente de gestión financiera y contable. Debe estar en situación, basándose en los documentos justificativos del desarrollo de los trabajos, de decidir si debe desembolsar o no fondos comunitarios, ejerciendo así un control real sobre el progreso de los proyectos. Asimismo, este vínculo contable permanente ha de permitirle comprobar la utilización correcta de los fondos comunitarios.

3.21. No es válido justificar la situación observada en la India alegando que es inevitable, a causa de la Constitución de este país. Dicha Constitución, de hecho, no impone las normas que se han aplicado, que han sido fruto de una libre opción por parte de las autoridades del país (véase apartado 3.11), aceptada por la CEE, a pesar de que los documentos presupuestarios o los acuerdos firmados con la República India no hacen en absoluto mención a las mismas.

3.22. El que las normas del Fondo Consolidado sean aceptadas por los demás donantes, tampoco es un argumento válido. Dichos donantes han aceptado con reticencia un sistema que reduce el volumen de los préstamos que conceden, y no hay que olvidar que la parte transferida se beneficia de hecho de un tipo de interés bonificado debido a su conversión parcial en subvención. No es ilícito pensar que la exacción aplicada a las subvenciones comunitarias favorece dicha bonificación.

Posibles soluciones ofrecidas por el propio mecanismo del Fondo

3.23. El que las subvenciones comunitarias se canalicen a través del Fondo Consolidado de la India no constituye en sí mismo ningún problema para la Comunidad. Lo que importa es que la India informe a la Comunidad, desde el momento en que se negocian los convenios de financiación, de cómo piensa utilizar las subvenciones que se le concedan para contribuir al éxito de los proyectos de desarrollo que han de financiarse. En esta fase, la India puede fácilmente indicar con detalle las modalidades de financiación de cada proyecto presentado (las financiaciones respectivas del organismo local responsable del proyecto, de la Unión India, de la Comunidad y de otros donantes, así como la naturaleza de esta financiación: subvenciones, préstamos, recursos generados por el proyecto, etc.).

3.24. Una información previa de este tipo permitiría a la Comunidad hacerse una idea de cómo se iba a utilizar la ayuda y del equilibrio financiero del proyecto. No solamente estaría la Comunidad en condiciones de pronunciarse con conocimiento de causa, sino que, más adelante, a la hora de acordar el esquema de financiación, nada obstaculizaría la transmisión completa de datos reales sobre la ejecución financiera del proyecto. De este modo, la Comunidad podría comparar el compromiso inicial y la ejecución final.

3.25. La transparencia obtenida de esta manera evidenciaría la situación financiera real de las subvenciones comu-

nitarias y revelaría especialmente la manera en que, en las actuales circunstancias, las subvenciones concurren en forma de cofinanciación de facto (véase apartado 3.22), a la realización de proyectos muy diversos. Las autoridades políticas de la Comunidad podrían entonces evidentemente preferir las otras fórmulas de financiación autorizadas por el sistema indio.

3.26. Una posibilidad sería la elección de proyectos centrales de la Unión India. Se trata generalmente de programas (por ejemplo: el programa de crédito rural citado en el Anexo). Las reglas del Fondo Consolidado de la India autorizan en tal caso la transferencia de la totalidad de los fondos y no exigen su transformación en préstamos.

3.27. También sería posible subrayar la diferencia entre las subvenciones comunitarias y los préstamos de otros «donantes» como argumentos para utilizar las cláusulas de excepción del Fondo Consolidado de la India (posibilidad de transferir la totalidad de los fondos, posibilidad excepcional de efectuar todo el pago en forma de subvención).

3.28. Estas soluciones, que en principio son las únicas conformes con las reglas comunitarias, podrían aplicarse de tal manera que respetaran la exigencia india de un reparto equitativo entre los Estados. Esto es algo evidente en los proyectos centrales que benefician a la Federación y podría ocurrir también en los demás proyectos. Dentro de muy pocos años, y teniendo en cuenta las financiaciones bilaterales de cada uno de los Estados miembros de la Comunidad, la India podrá repartir equitativamente entre los Estados de la Unión toda la financiación comunitaria.

Percepción de derechos de aduana

3.29. Son muy pocas las acciones financiadas por la Comunidad que exigen la importación de material comunitario para la realización de un proyecto o programa. Sin embargo, cada vez que se han previsto importaciones de este tipo en los convenios de financiación, la aplicación de las disposiciones del artículo 6, apartado 1, párrafo 2, del Reglamento (CEE) n° 442/81 (1), por las que: «se excluirán de la financiación comunitaria los impuestos, derechos y gravámenes . . .», recogidas literalmente en los convenios de financiación, ha encontrado dificultades. Las autoridades centrales de la India someten este tipo de importaciones a draconianos regímenes de autorización, que causan grandes retrasos. Además, perciben elevados derechos de aduana, de hasta el 300 % del valor de los productos (véase apartado 2.37). Es cierto que el Presupuesto comunitario no paga estos gravámenes, pero suponen una carga para la financiación local de los proyectos, aunque no se hace mención de ellos en la presentación inicial de los costes estimados destinada a permitir a las autoridades comunitarias evaluar la viabilidad de los proyectos. Se pueden conceder exoneraciones en casos concretos, pero ello supone meses de negociaciones con las autoridades de Nueva Delhi cuya duración y resultado es imposible saber de antemano. Esto es un obstáculo más para

el establecimiento de un plan de financiación válido en el momento de decidir sobre un expediente.

Necesidad de un acuerdo-marco

3.30. Es lamentable que tras diez años de cooperación con la India no se haya negociado ni firmado ningún acuerdo-marco con ella. Es una laguna lamentable. En el caso de otros países con los que se mantienen relaciones de cooperación importantes, la Comunidad ha fijado en un acuerdo-marco el contexto jurídico, administrativo y financiero de la cooperación. Más tarde se elabora, para cada una de las acciones financiadas por la Comunidad en esos países, un memorándum financiero y técnico que fija, por una parte, el objetivo y los límites financieros de la acción y, por otra parte, expone sus características y las condiciones administrativas específicas de su realización.

3.31. El interés de este procedimiento radica en que permite negociar, de una sola vez y en profundidad, las reglas presupuestarias, financieras y administrativas, así como las modalidades de control aplicables a las acciones financiadas por la Comunidad. Posteriormente puede llegarse a un acuerdo para cada acción específica por referencia simplemente a los componentes financieros y técnicos, en un marco de procedimiento en principio claro y convenido de antemano.

3.32. En el caso de la India, el mayor beneficiario de ayuda comunitaria de los países PVDALA, la negociación de un acuerdo-marco obligaría a definir de manera clara e inequívoca el estatuto financiero de las subvenciones comunitarias, las reglas aduaneras aplicables a la importación de equipos comunitarios y los procedimientos de seguimiento financiero y de control de las acciones decididas en relación a otras acciones financiadas directamente por la Comunidad. En efecto, en todos estos puntos, la imprecisión actual ha permitido de hecho el desarrollo de mecanismos difícilmente compatibles con los principios comunitarios de gestión y control presupuestario y contable.

4. CONCLUSIONES

4.1. Hasta la fecha, la cooperación financiera y técnica entre la Comunidad y la India ha estado enmarcada en un contexto caracterizado por una política económica de planificación y de aislamiento del mercado internacional. Los suministros anuales de fertilizantes han permitido considerables ahorros de divisas y los proyectos puestos en práctica en base a la tecnología y los recursos de la India han sido totalmente compatibles con las opciones políticas y económicas de este país. Los recursos administrativos limitados de

la Comunidad no han permitido gestionar una forma de cooperación más perfeccionada. No obstante, aunque los proyectos han sido realizados satisfactoriamente y han ayudado a alcanzar los objetivos asignados, cabe preguntarse si la Comunidad se ha puesto en situación de afrontar el futuro con la eficacia necesaria.

4.2. Es actualmente notorio en la India el hecho de que el desarrollo interno del país requiere transferencias de tecnología cada vez mayores. Por otra parte, la apertura de la India al mundo exterior hace precisa la búsqueda de nuevos mercados para las exportaciones. En estas nuevas circunstancias la cooperación comunitaria no puede continuar limitándose a simples transferencias de fondos, destinados a equilibrar la balanza de pagos y mejorar la situación presupuestaria del país. Es, pues, paradójico que aproximadamente los dos tercios de la ayuda comunitaria estén aún en forma de subvenciones para la compra de bienes fungibles.

4.3. Es necesario un esfuerzo de reflexión, que hasta ahora no ha existido, para crear vínculos más duraderos con

la India. Debería ser posible esperar resultados positivos de la puesta en práctica de proyectos que ayuden a la India a sacar provecho de la ayuda tecnológica que la Comunidad está en condiciones de ofrecerle. La capacidad de auto-desarrollo mostrada por la India en el establecimiento y mejora de su propia infraestructura rural es digna de ser tenida en cuenta. Esta capacidad podría ser utilizada en forma de asistencia técnica de la India a terceros países aún menos desarrollados. No hay que descartar la posibilidad de que el Título 9 del Presupuesto de la Comunidad sirva de apoyo financiero a un sistema «triangular» de asistencia técnica de este tipo.

4.4. Una reflexión en profundidad sobre el tema nos conduce inevitablemente a una mejor definición de los objetivos de la cooperación de la Comunidad con la India. La negociación de un acuerdo-marco permitirá la clarificación de la situación de la gestión y seguimiento de los fondos comunitarios. Tras ello la Comunidad estará sin duda en una mejor posición para continuar llevando a efecto una cooperación financiera y técnica adaptada a las nuevas circunstancias económicas y políticas de la India.

El presente informe fue aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión del día 4 de diciembre de 1986.

Por el Tribunal de Cuentas

Marcel MART

Presidente

(¹) DO n° L 48, de 21. 2. 1981, p. 8.

(²) De acuerdo con lo dispuesto en el apartado 7.3 (disposiciones técnicas y administrativas) del Acuerdo NA/83/18.

ANEXO

Ejemplo de seis proyectos asociados al suministro de fertilizantes: información obtenida por el Tribunal

ANEXO

Ejemplo de seis proyectos asociados al suministro de fertilizantes:

Información recogida por el Tribunal

Referencia suministro de fertilizantes:	NA/80/5	NA/79/C1	NA/81/10	NA/82/10	NA/81/10	NA/82/10	NA/83/26	
— Cantidad comprometida — fecha	28 Mio ECU 1981	25 Mio ECU 1979	36 Mio ECU 22. 12. 1981	45 Mio ECU 19. 5. 1983	36 Mio ECU 1981	45 Mio ECU 1983	33 Mio ECU 1984	
— Cantidad pagada — último movimiento	28 Mio ECU	25 Mio ECU 31. 12. 1981	35,895 Mio ECU 30. 9. 1985	45 Mio ECU 31. 7. 1984	35,895 Mio ECU 30. 9. 1985	45 Mio ECU 1984	33 Mio ECU 1985	
Observaciones	No comprobado en detalle		La confusión entre las diferentes operaciones de suministro de fertilizantes explica porqué no se han hecho todos los reembolsos de la operación de suministro NA/81/10, mientras que la operación NA/82/10 se cerró en julio de 1984		cf. ARDC	0,050 millones de ECUS previstos para el proyecto de distribución de agua (compra en divisas de material) no estaban comprometidos y fueron utilizados incorrectamente para los fertilizantes	Obsérvese la presencia de una empresa no comunitaria entre los suministradores de fertilizantes	
Referencia proyecto asociado con suministro de fertilizantes:	Fomento cultivo soja en Uttar Pradesh NA/80/5/C	Mercados agrícolas en Uttar Pradesh NA/80/5/A	Crédito Rural «ARDC»			Distribución de agua en Himachal Pradesh NA/81/10/II	Distribución de agua Tamil Nadu NA/82/10/I	KALI II Proyecto de riego a media escala NA/83/26/III
			NA/79/C1	NA/81/10/I	NA/82/10/III			
— Objeto	Mejorar en 2 años el cultivo, procesado y comercialización de la soja en Uttar Pradesh	Reemplazar en tres años en Uttar Pradesh las técnicas de comercialización tradicionales por un sistema de 115 mercados con mayor transparencia de precios.	El proyecto ARDC permite, mediante los recursos obtenidos, efectuar préstamos a tipos de interés preferenciales a los bancos que conceden créditos a través de canales propios a agricultores que realizan pequeños proyectos de inversiones en producción.			Construir en un período de 3 años 308 redes de distribución de agua para 1 427 pueblos (346 000 personas) en Himachal Pradesh	Construir en un período de 2 años y medio 108 sistemas urbanos de distribución de agua para 726 pueblos de Coimbatore y Periyar afectados por agua con flúor	Construir en un período de 4 años una extensión de riego de 3 000 ha (de las que 1 400 son regables) en una zona muy seca Gujarat, así como un plan piloto de gestión del agua
Importe total estimado del proyecto		30 Mio ECU	Varios miles de millones de ECUS distribuidos en unos diez años			18 Mio ECU	17 Mio ECU	7 Mio ECU
— Parte de la financiación asociada al suministro de fertilizantes	3,7 Mio ECU	11,5 Mio ECU	18 Mio ECU	18 Mio ECU	21,7 Mio ECU	18 Mio ECU	17 Mio ECU	7 Mio ECU
			O sea, en total: 57,7 Mio ECU					
Observación: — Procedimientos de puesta a disposición de los fondos desde el FCI.								
Porcentaje pagado: del cual: + préstamos + donaciones	70 % (2,6 Mio ECU) 49 % (1,8 Mio ECU) 21 % (0,8 Mio ECU)	70 % (8,05 Mio ECU) 49 % (5,6 Mio ECU) 21 % (2,4 Mio ECU)	100 % 100 % (6,5 o 7 % en ± 9 años, según utilización final) 0 %			70 % (12,6 Mio ECU) 49 % (8,82 Mio ECU) 21 % (3,78 Mio ECU)	70 % (11,9 Mio ECU) 49 % (8,33 Mio ECU) 21 % (3,57 Mio ECU)	70 % (4,9 Mio ECU) 49 % (3,43 Mio ECU) 21 % (1,47 Mio ECU)

— Pagos del FCI al proyecto: — importe — fecha	Información no disponible	Información no disponible	18 Mio ECU 16,2 Mio ECU 19,3 Mio ECU 31. 3. 1982 30. 3. 1985 30. 3. 1985	10,6 Mio ECU 5. 11. 1985	2,12 Mio ECU 6. 2. 1985	cero
— Objetivos revisados	Aumento de costes del 27 % en 1983	73 mercados en vez de 115	No	302 redes en lugar de 308, terminación diferida a junio de 1986	Sí, 427 pueblos conectados a la red en lugar de 726	no
— Resultados conseguidos	Aumento adicional del 32 % y planta terminada en 2/3 en marzo de 1985	En construcción	El gobierno indio tiene aún que pagar 1,8 y 2,4 millones de ECUS al administrador del ARDC	212 redes en construcción en marzo de 1985	Puesta en marcha de los trabajos: — varias redes en funcionamiento	ninguno, a condición de que finalicen los estudios y planes; proyecto en condiciones de ser iniciado
— Resultados esperados	Inferiores a los objetivos originales		Utilización de todos los fondos comunitarios	La terminación de las 212 redes haría ascender el coste en 27 millones de ECUS	Los 427 pueblos tal vez se conecten a la red si los trabajos de perforación no dan un resultado demasiado negativo	Objetivos iniciales, excepto plan piloto (ya que un plan similar está siendo financiado por el Banco Mundial)
— Otras observaciones	<ul style="list-style-type: none"> — Más de la mitad de las 150 cooperativas previstas estaban sin constituir en marzo de 1985. — Parece que se presta muy poca atención al desarrollo de técnicas de cultivo. — Es probable que la planta de proceso no disponga de cantidades suficientes para funcionar de forma rentable. 	<ul style="list-style-type: none"> — Los 5,6 millones de ECUS prestados y los 3,45 millones de ECUS retenidos por el gobierno indio tendrán que ser reembolsados por los organismos que administran los mercados. — Los 3,45 millones de ECUS se obtuvieron de bancos a tipos de interés altos. — El trabajo efectuado es de alta calidad, pero el mantenimiento es mejorable. 	<ul style="list-style-type: none"> — Los informes de ejecución muestran que los 57,7 millones de ECUS han sido utilizados en su totalidad, pero en 1986 aún no se ha llegado (saldo de 4,2 millones de ECUS). — El sistema ARDC es complejo pero parece bien administrado. Su complejidad genera costes de administración altos. Los préstamos a los agricultores tienen tipos relativamente altos (10 % o 12,5 % en 9 ó 15 años). — Los créditos «fertilizante» no están asignados a programas específicos. Por ello contribuyen a todos los programas ARDC (p. ej.: compra de un taxi, pero también, por supuesto, al desarrollo rural en sentido estricto). 	<ul style="list-style-type: none"> — Para alcanzar los objetivos revisados haría falta gastar 40 millones de ECUS. — Las autoridades no han enviado informes de ejecución periódicos a la Comisión. — Se encontraron algunos defectos (técnicos) de menor importancia. 	<ul style="list-style-type: none"> — El proyecto es útil ya que el flujo causa problemas de salud a la población afectada. — Se ha creado una estructura administrativa <i>ad hoc</i> para el proyecto. — La gestión es satisfactoria (controlada por el auditor general de Madras) y los trabajos realizados son aceptables. — Se observa un alza importante de los costes. — La importación de instrumentos de medida es problemática, ya que: <ul style="list-style-type: none"> — por error, la Comisión ha usado las divisas para los fertilizantes; — el Gobierno de la India quiere imponer elevados derechos de aduana a los instrumentos de medida. 	<ul style="list-style-type: none"> — Se prevé un retraso de varios meses en la puesta en marcha ya que los departamentos del medio ambiente bloquean el proyecto (bosque en la zona que ha de inundarse). — El interés del proyecto es indiscutible, aunque su rentabilidad sea baja (índice de 1,1 durante 50 años). — La preparación es satisfactoria. — Un experto europeo dio opiniones muy útiles (ahorro de costes). — El proyecto incrementará la capacidad de riego, aunque no necesariamente las zonas regadas (diseño deficiente en cuanto a la futura exploración del sistema).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2. LAS ACCIONES FINANCIADAS

Los suministros de fertilizantes

2.1. a 2.8. Excepto en 1985 (debido a un mercado muy deprimido), los proveedores europeos vendieron a precios que correspondían a las cotizaciones del mercado mundial. Dado que ningún productor puede suministrar por sí solo la cantidad total demandada, se establece un procedimiento de negociaciones en el marco de la licitación. La MMTC ha aprovechado a menudo la ocasión para completar la compra financiada por la CEE con un pedido comercial, pagado con sus propios recursos, al mismo productor y al mismo precio, lo que proporciona una ventaja adicional a los productores europeos. Desde 1984 un representante de la Comisión participa en la apertura de pliegos. Es cierto que en 1983 un proveedor tenía su sede principal fuera de la Comunidad, pero el fabricante era una sociedad filial ubicada en la CEE.

En determinados casos, y con motivo del calendario de entregas, se iniciaron procedimientos de licitación para el suministro de fertilizantes antes de que se firmara el convenio de financiación, pero siempre se hizo con una cláusula suspensiva. Este procedimiento permite ganar tiempo y no es raro, por ejemplo con los ACP.

2.4. El 68 % de los fertilizantes que se utilizan en la India son abonos nitrogenados, principalmente urea, frente al 10 % de potasa y el 22 % de abonos fosfatados. Es, por tanto, comprensible que la India asegure prioritariamente sus suministros de abonos nitrogenados. En el mercado de la urea están representados siete Estados miembros. Además, los abonos nitrogenados son los únicos excedentarios en Europa. No obstante, los convenios de financiación establecen la posibilidad de diversificar las compras y de proveerse de otros tipos de fertilizantes si las autoridades indias lo solicitan:

Tal solicitud sólo se realizó en 1982 para el abastecimiento de potasa que fue suministrada a satisfacción de la India.

Conclusiones

2.13. Dado el interés especial de los proyectos que prevén transferencias de tecnología, la Comisión también estima que sería preferible, en beneficio del desarrollo de la India y con su conformidad, financiar en el futuro un porcentaje decreciente del programa total de ayuda de la Comunidad a la India en forma de suministro de fertilizantes.

Los suministros de fertilizantes presentados como fondos de contrapartida

Proyectos en la India en relación con los suministros de fertilizantes

2.15. a 2.18. Este sistema de asociación de proyectos se introdujo dada la capacidad innegable de la India de

suministrar la competencia y el material necesarios para ejecutar los proyectos de desarrollo, especialmente en el ámbito de la agricultura y de la infraestructura social; la necesidad principal es, pues, la aportación financiera y no los conocimientos. En consecuencia, el principio del sistema no se basa en la ayuda de productos de base, sino más bien en la contribución al desarrollo en un sentido que satisfaga los intereses indios y europeos. Este es el motivo por el que la entrega de fertilizantes y los proyectos de desarrollo correspondientes siempre están integrados en un mismo acuerdo financiero, sin que esto signifique que los propios proyectos de desarrollo sean la contrapartida contable de la financiación comunitaria.

No es correcto pensar que esta práctica simplifica la gestión de los créditos y suponer que se haya elegido por este motivo; el proyecto que se financia como contrapartida recibe, y debe recibir, la misma atención que los proyectos financiados directamente. Si en alguna ocasión no se ha prestado la atención deseada a un proyecto de este tipo, ha sido debido a la escasez de personal, tal como señala con razón el Tribunal de Cuentas.

Naturaleza y alcance del mecanismo financiero

2.19. a 2.20. El informe del Tribunal de Cuentas da claramente la impresión de que existe una diferencia cualitativa en lo que se refiere al control de los proyectos, según estén financiados directamente por la Comunidad Europea o por el suministro de fertilizantes. Es cierto que la Comunidad dispone de informaciones financieras más detalladas de los proyectos financiados directamente y que puede, en resúmenes de cuentas, amenazar con bloquear los pagos.

También cabe señalar que incluso en los casos de proyectos de contrapartida que establecen el suministro de fertilizantes, las autoridades del proyecto saben perfectamente que dichos proyectos están financiados por la CE. Así, para determinados proyectos, las autoridades han creado «Células de realización de los proyectos CEE» que son responsables de las áreas que se benefician de una ayuda de la Comunidad Europea.

2.21. Por las razones contempladas más arriba (2.15-2.18), la Comisión no comparte las reflexiones que se desarrollan en este apartado del informe del Tribunal de Cuentas. Por otra parte, es evidente que el suministro de fertilizantes constituye un elemento concreto y de ayuda al desarrollo de la producción agrícola y del sector rural indio.

Proyecto piloto de cría de truchas

2.32. No existe incompatibilidad entre la conclusión de un contrato privado con el asesor y las disposiciones del apartado 6.3 del convenio de financiación. Dicho procedimiento fue considerado unánimemente como la solución más económica y más juiciosa. Las normas de la Comisión relativas a los procedimientos de licitación restringida no fueron introducidas hasta 1986, muchos años después de la conclusión del contrato de asistencia técnica.

2.33. Es cierto que podría haberse ampliado esta consulta pero en el presente caso debe tenerse en cuenta el hecho de que se trataba de un proyecto piloto para el que la compra de material — poco importante y en pequeña cantidad — se había confiado al asesor debido a sus características técnicas.

En realidad, el material procedente de varios Estados miembros fue suministrado por una sola empresa responsable de la compatibilidad del equipo, esencial para evitar el fracaso de esta experiencia piloto.

Observaciones comunes a los proyectos de desarrollo

2.51. Es cierto que en el pasado muchos proyectos han registrado retrasos de ejecución y rebasamiento de los costes (problema que se ha producido tanto para los proyectos financiados directamente como para los financiados por fondos de contrapartida). Esto se explica en parte por las tasas de inflación más elevadas de lo previsto y los retrasos administrativos. No obstante, las misiones de expertos que se incluyen en la evaluación de los proyectos y las disposiciones sistemáticas relativas al control independiente y la evaluación permanente, aplicadas para los proyectos recientemente aprobados, deberían atenuar dichos problemas en el futuro.

3. SISTEMA DE GESTIÓN DE LAS AYUDAS CONCEDIDAS A LA INDIA

Tramitación de los expedientes

3.2. En general, los originales de las solicitudes de pago de países no asociados se suelen enviar directamente al departamento financiero que pone los documentos a disposición del servicio técnico o geográfico, según el caso, para que den su opinión. Es a estos servicios a quien incumbe decidir en qué casos precisan de fotocopias para sus expedientes. Los documentos originales se vuelven a enviar a continuación al departamento financiero para la ejecución del pago y se despachan al Tribunal de Cuentas por el control financiero y la DG XIX, tal como está establecido.

3.3. a 3.5. La Comisión no comparte la opinión del Tribunal de Cuentas de que la financiación de un proyecto a través del suministro de fertilizantes no permite seguir tanto la ejecución como su financiación directa.

Es cierto que este tipo de financiación no permite que la Comisión controle el avance del proyecto antes de proceder a cada uno de los desembolsos y, por lo tanto, ejercer un control a priori sobre la administración india.

Sin embargo, desde el punto de vista indio, el seguimiento técnico, administrativo y financiero es exactamente el mismo en los dos casos, ya que todos se insertan en el mismo marco de procedimientos presupuestarios y administrativos indios. La única diferencia es que, en el caso de financiación directa, las autoridades indias repercuten sobre la Comisión las demandas de reembolso recibidas de los Estados, lo que no

ocurre evidentemente en el caso de los proyectos de «fertilizantes».

Del mismo modo, no existe ninguna distinción fundamental en los mecanismos de seguimiento de los proyectos a disposición de la Comisión sea cual sea el modo de financiación utilizado:

- las condiciones fijadas por los convenios de financiación en materia de seguimiento (periodicidad de los informes de avance, acceso a los documentos) son las mismas;
- las misiones de asesores enviadas periódicamente por la Comisión para seguir los proyectos se han referido indistintamente a los proyectos financiados directa o indirectamente;
- en lo que se refiere a la delegación, no se ha concedido ninguna prioridad especial al seguimiento de los proyectos sobre financiación directa con respecto a los demás.

En definitiva, tanto por parte de la Comisión como de la parte india, el factor determinante en materia de calidad de seguimiento de un proyecto no es tanto su modo de financiación como el tiempo que se dedica a este seguimiento, la regularidad de las visitas de control, así como la calidad del servicio encargado de su ejecución, cuyas capacidades reales ha podido apreciar «in situ» el Tribunal de Cuentas.

La Comisión recordará a las autoridades indias sus obligaciones en la materia con objeto de lograr una mejora de los expedientes de ejecución.

Medios administrativos utilizados por la Comunidad

3.6. a 3.9. Es cierto que la falta de personal, tanto en Bruselas como en la delegación de Nueva Delhi, ha limitado las posibilidades de intervención y de control de la Comisión. No obstante, se han adoptado medidas para mejorar la situación dentro de los límites impuestos por el presupuesto.

La Comisión de Bruselas ha nombrado un funcionario encargado de la ayuda al desarrollo de la India. A principios de 1987 se enviará un segundo consejero de desarrollo a la delegación. Estas medidas no son suficientes aún porque estos consejeros son responsables de otros países a parte de la India. También se mejorará la presentación de los informes de proyecto mediante su uniformación.

El mecanismo de pago de las subvenciones comunitarias

3.10. a 3.14. El informe da una opinión muy negativa sobre el funcionamiento del «Fondo consolidado»; la Comisión considera que no tiene suficientemente en cuenta la complejidad y la dimensión de la India, cuyo gobierno central debe llevar a cabo políticas que no sólo refuercen la solidez de las estructuras federales sino que también garanticen un

reparto equitativo de los recursos entre los diferentes Estados. El «India Financial System for External Assistance» establece, por el sistema de financiación suplementario, que el principal beneficiario es el Estado en el que se realiza el proyecto. No obstante, también establece repercusiones en beneficio de los Estados, en especial de los más pobres, que no reciben ayuda directa de la comunidad internacional.

A pesar de que el sistema de despacho es criticado por determinados donantes, la Comisión comprueba, sin embargo, que todos lo aceptan y el hecho de que la ayuda comunitaria tome la forma de una ayuda no reembolsable no modifica en absoluto las razones que hacen que el gobierno indio mantenga sus disposiciones generales. En todos los casos, la calidad de los proyectos se determina por su viabilidad técnica y económica. No se puede menos que aprobar la política india según la cual todos los proyectos deben ser económicamente viables, incluso aquellos que se benefician de una financiación no reembolsable.

Efecto sobre las subvenciones comunitarias

3.15. Independientemente de la validez del sistema indio, la cuestión esencial es si su aplicación a las ayudas comunitarias infringe la letra y el espíritu de los convenios de financiación. El Tribunal de Cuentas considera que el hecho de que sólo el 21 % de las ayudas no reembolsables de la CEE vaya al Estado que realiza el proyecto desvía ventajas en beneficio del gobierno central y en detrimento de los Estados. Este razonamiento es discutible puesto que, en virtud de su constitución, la India es una Unión de Estados y el Estado federal incluye el gobierno central y el gobierno de los distintos Estados. El beneficiario de la ayuda comunitaria en los convenios de financiación es siempre la «República de la India», es decir la Unión federal de los Estados, nunca un Estado concreto. Además, la mayoría de los proyectos financiados por la CEE son proyectos de infraestructura de base — irrigación, abastecimiento de agua que, a nivel local, son realizados por los servicios del Estado en el marco de su plan de desarrollo y posteriormente transferidos gratuitamente a la población rural (particulares o comunidades aldeanas) que es en realidad la última y real beneficiaria de los proyectos. Este es el motivo por el que, si un convenio de financiación establece una financiación comunitaria de 100 ECUS, los trabajos por un valor de 100 ECUS (o de su equivalente en rupias) se efectuarán y transferirán a la población beneficiaria, de total conformidad con el objetivo principal del compromiso de la CEE en favor del desarrollo.

Observaciones relativas al funcionamiento del Fondo

3.17. El Tribunal de Cuentas debe saber que la Comisión está obligada a aceptar los reglamentos institucionales de la República Federal de la India en lo que se refiere a las modalidades de reparto y de transferencia de las ayudas puestas a su disposición por la Comunidad. No es justo considerar que la postura de la Comisión es fundamentalmente diferente a la de los otros donantes porque su ayuda

reviste la forma de ayudas no reembolsables. Éste es el caso también de varios donantes importantes, especialmente del Reino Unido con el 100 % de ayudas no reembolsables (se trata del principal donante bilateral con más de 200 millones de ECUS anuales). La ayuda de Dinamarca y de los Países Bajos, que como la de la Comunidad cubre los costes que se deben pagar en moneda local, está formada también por ayudas no reembolsables.

Posibles soluciones ofrecidas por el propio mecanismo del Fondo

3.23. No obstante, no constituye un problema para la Comisión presentar el sistema de una forma más transparente en las propuestas y convenios de financiación, este sistema que, por otra parte, debería ser conocido por todos los Estados miembros que suministran ayuda bilateral a la India. Pero este sistema no determinará ni debería determinar qué proyectos pueden ser tomados en consideración para una financiación por parte de la CEE.

Percepción de derechos de aduana

3.29. El problema sólo se ha planteado recientemente para el proyecto NA/82/30 — Piscicultura en Kashmir — ya que se trataba del primer proyecto para el que era necesario importar equipos. Aunque los gravámenes y los derechos no estén financiados por los participantes de la CEE, su percepción aumenta el coste y la carga financiera de los proyectos y ocasiona una disminución de la financiación suplementaria que se destina a los proyectos para los que la CEE concede ayudas no reembolsables. Éste es el motivo por el que, en la última reunión anual, se ha exhortado a las autoridades indias para que procedan a una exoneración fiscal general. La Comisión sigue esta cuestión de cerca.

Necesidad de un acuerdo-marco

3.30. a 3.32. El principio de la cooperación para la ayuda al desarrollo se enuncia de forma clara en el Convenio suscrito por la Comunidad con la India (nº 3246/81 de 26 de octubre de 1984), relativo a las relaciones comerciales y la cooperación económica con dicho país.

No obstante, se debe señalar que los acuerdos-marco establecidos con otros países como Indonesia contienen condiciones generales parecidas a las que figuran en los convenios de financiación suscritos con la India. Por consiguiente, concluir un acuerdo-marco de este tipo con dicho país no añadiría nada esencial. Por el contrario, emprender discusiones sobre un acuerdo-marco tendría sentido si se incorporaran en él cuestiones sustanciales, especialmente una cooperación más dinámica mediante una transferencia mayor de conocimientos.

La Comisión pretende iniciar un cambio en la cooperación de la Comunidad con la India (así como con otros países), que al principio fue concebida simplemente en términos comercia-

les y de ayuda, para incluir en ella la cooperación en los siguientes ámbitos: industria, ciencia y tecnología, energía, pesca y por consiguiente formación, investigación, fomento de la cooperación entre empresas y de la transferencia de tecnología.

En cuanto a la financiación de los programas de ayuda, se concederá especial atención a aquellos que ofrezcan una posibilidad de transferencia de tecnología, especialmente mediante la cooperación entre agentes económicos europeos e indios.

En lo que se refiere a los problemas de procedimiento, en el futuro se presentarán de forma más clara en las disposiciones especiales de los convenios de financiación las cuestiones señaladas en el informe del Tribunal de Cuentas y discutidas más arriba.

4. CONCLUSIONES

4.1. a. 4.4. En términos generales la Comisión comparte las preocupaciones que expresa el Tribunal de Cuentas en sus

conclusiones en lo que se refiere al aumento de las transferencias de tecnología, la búsqueda de nuevos mercados para las exportaciones y la creación de vínculos más duraderos con la India.

No obstante, dado que el objetivo de la ayuda al desarrollo es beneficiar a las capas sociales más pobres de la población, la transferencia de tecnología en tanto que concepto se debe aplicar teniendo en cuenta la capacidad de absorción de la población rural y respetando los factores culturales y sociales de la misma. Los contactos realizados con las autoridades indias muestran que están dispuestas a examinar con la Comisión de qué forma se podría progresar aún más en este ámbito.

La aplicación de los conocimientos indios en beneficio de otros países menos desarrollados es una propuesta interesante que ya ha sido puesta en práctica; así, por ejemplo, la Comisión financió unos cursos de formación en técnicas de irrigación para técnicos africanos en las instituciones indias.

En cuanto a la cuestión de la negociación de un acuerdo-marco, se trata de una posibilidad que permitiría mejorar la cooperación indo-comunitaria en el ámbito de la ayuda al desarrollo.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

RÉGIONS

Annuaire statistique 1986

L'Office statistique des Communautés européennes présente dans cette publication les plus récentes statistiques concernant les caractéristiques économiques et sociales des régions de la Communauté européenne.

Le champ couvert porte notamment sur:

- la population et ses structures,
- l'emploi et le chômage,
- l'enseignement, la santé et divers indicateurs sociaux,
- les agrégats de l'économie,
- les principales séries relatives aux différents secteurs de l'économie: agriculture, industrie, énergie et services,
- les concours financiers de la Communauté aux investissements.

Les principaux indicateurs régionaux sont également présentés dans une série de cartes en couleurs.

233 pages, 14 cartes.

Langues de publication: allemand, anglais, danois, français, grec, italien, néerlandais.

Numéro de catalogue: CA-44-85-412-7C-C ISBN: 92-825-5935-1

Prix publics au Luxembourg, taxe sur la valeur ajoutée exclue:

BFR 1 000 FF 151



OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES
L-2985 Luxembourg

Oficinas de venta y suscripciones	Monedas nacionales	Suscripción anual (Precios sin IVA)				Precio por número (Precios sin IVA)		
		«L + C» año civil 1987	«L + C» Microfichas	Suplemento en el DO (adjudicaciones y contrataciones públicas) año civil 1987	«Anexo — Debates» (marzo — febrero)	Hasta 32 páginas	De 33 a 80 páginas	+ de 80 páginas
ESPAÑA Mundi-Prensa Libros SA, Castelló 37, 28001 Madrid Tel. (91) 431 32 22 — 431 33 99 Télex 49370-MPLI-E Boletín Oficial del Estado, Trafalgar 27, 28010 Madrid Tel. (91) 446 60 00	PTA	41 000,—	30 700,—	20 500,—	13 360,—	500,—	620,—	Precio fijado en cada caso e impreso en el fascículo
OTROS PAÍSES Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas Tel. 49 92 81 L-2985 Luxembourg CCP: 19 190-81 Cuentas Corrientes Bancarias: BIL 8-109/6003/200 Sogenal Luxemburgo: 61-490226-96-26	BFR	13 200,—	9 350,—	6 600,—	4 200,—	150,—	250,—	

Los gastos especiales de franqueo se facturan aparte. Las otras publicaciones de las Comunidades Europeas, periódicas o no, pueden obtenerse en las Oficinas de venta citadas. La tabla de precios será remitida gratuitamente previa solicitud.