



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 8.10.2003
COM(2003) 590 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN
AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO**

**relativa a la plena integración de la cooperación con los países ACP
en el presupuesto de la UE**

ÍNDICE

1.	Resumen.....	3
2.	Contexto	5
2.1.	Eficacia de la ayuda - prioridad internacional.....	5
2.2.	Cooperación de la UE: presupuesto y FED.....	6
2.3.	Cooperación de la UE: presupuesto frente a FED	7
2.4.	Apoyo al proyecto de reforma de la Comisión	9
3.	Conveniencia política del cambio: posibilidades ofrecidas por la inclusión en el presupuesto.....	9
3.1.	Integración de la ACP en las relaciones exteriores de la UE - rumbo a la normalidad	9
3.2.	Combatir el riesgo de marginación política de la ACP.....	10
3.3.	Mayor legitimidad para una política de ayuda de la UE eficaz	11
3.4.	Ventajas adicionales en materia de eficacia.....	12
3.5.	Aumento de eficiencia.....	13
4.	Inquietudes que plantea la inclusión en el presupuesto	14
4.1.	Mantenimiento de la calidad de la asociación con los países ACP.....	14
4.2.	Mantenimiento del compromiso de ayuda con los países ACP	15
4.3.	Paso de unas "claves de financiación" específicas a una "clave presupuestaria" general	15
5.	Un programa ambicioso pero realizable	16
6.	Conclusiones: Una oportunidad política y práctica para el cambio	17

1. RESUMEN

La ampliación a 10 nuevos Estados miembros hará de 2004 un año de importancia histórica para la Unión. La conferencia intergubernamental sobre la reforma del Tratado, que deberá iniciarse en octubre de 2003 partiendo de las propuestas de la Convención Europea, proporcionará a la UE una Constitución que adaptará sus funciones e instituciones a su nuevo estatuto. La Comisión iniciará el debate sobre el marco financiero aplicable después de 2006, esto es, para el primer período completo de la UE ampliada. La cooperación con los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) también ocupa un lugar destacado en el programa para 2004, y la Convención recomienda la inclusión de la cooperación entre la UE y la ACP en el presupuesto. Las negociaciones comenzarán en 2004 en relación con posibles modificaciones del acuerdo de asociación ACP-UE (Acuerdo de Cotonú). Al mismo tiempo, la Comunidad deberá determinar el nivel futuro de los recursos destinados a la cooperación financiera con los países ACP tras la expiración del actual Protocolo financiero para el noveno Fondo Europeo de Desarrollo (FED). Aunque los dos temas financieros -el marco financiero general y el instrumento que sucederá al noveno FED- pueden parecer más bien técnicos, su importancia política es muy elevada, estando intrínsecamente relacionada con la función que la UE ampliada pretende desempeñar en el futuro.

La Comisión considera que, en este contexto, es políticamente deseable y oportuno normalizar el marco financiero para la asistencia de la Comunidad a los países de la ACP y a los países y territorios de Ultramar (PTU)¹. El cambio pondrá fin al sistema de sucesivos Fondos Europeos de Desarrollo y permitirá que la financiación de la cooperación UE-ACP se incorpore completamente en el sistema del presupuesto general, esto es, en el presupuesto anual de la UE y en su marco de programación a medio plazo (Perspectivas financieras). Los acontecimientos que tendrán lugar en 2004 ofrecen la oportunidad ideal para hacerlo.

El FED ha sido el principal instrumento financiero desde 1958 para la cooperación de la CE con la ACP y los PTU. El FED tiene una naturaleza particular: su financiación es intergubernamental y es gestionado por la Comisión al margen del presupuesto general, pero incumbe al Parlamento Europeo la aprobación de la gestión del mismo. El FED ha mantenido un reglamento financiero distinto y sus propias modalidades de aplicación a lo largo de los años, que difieren de los aplicados a la ayuda exterior financiada con cargo al presupuesto general. Además, los recursos del FED han seguido procediendo de las contribuciones financieras de los Estados miembros, y la distribución de sus costes ha sido distinta de la del presupuesto general. Las contribuciones han tenido que negociarse en cada renovación de los protocolos financieros para un periodo de cinco años.

Aunque este peculiar marco pueda haber sido comprensible hace unos 50 años, en la actualidad están desapareciendo las ventajas de un Fondo separado y específico. Los países ACP y los PTU cada vez corren más el riesgo de ser marginados, debido principalmente a que no participan en los principales debates ni en el establecimiento de prioridades a nivel de la Unión Europea. La situación actual es anacrónica: ¿por qué un único elemento (FED) de una política comunitaria (cooperación al desarrollo) deberá seguir gestionándose al margen del presupuesto general, sin una plena participación parlamentaria, y basarse en unas claves de distribución negociadas específicamente para los Estados miembros, y distintas de las establecidas para sus aportaciones a los restantes gastos de la Comunidad?

¹ En las referencias hechas en este documento a los países ACP también se incluyen los PTU.

La inclusión del FED en el presupuesto ha sido objeto de debate más de una vez en el pasado, habiéndose discutido por última vez durante las negociaciones preparatorias del noveno FED. A pesar de una reacción positiva de la mayoría de Estados miembros, entonces no pudo llegarse a un consenso final, y la Comisión declaró que prepararía una comunicación sobre las ventajas e inconvenientes de la inclusión en el presupuesto².

El presente documento responde a este compromiso, poniendo de relieve que, tanto desde el punto de vista político como desde un punto de vista práctico, la inclusión en el presupuesto ofrece grandes posibilidades:

- En la Cumbre de Barcelona de marzo de 2002, la Unión se comprometió a trabajar para la armonización de las prácticas y procedimientos (de los donantes) y a presentar resultados concretos antes de 2004. La inclusión en el presupuesto sería un paso concreto. Podrían obtenerse incrementos de eficiencia en los países beneficiarios, que actualmente reciben recursos comunitarios con arreglo a distintas normativas. Unos procedimientos unificados también proporcionarían ventajas significativas desde el punto de vista de una gestión coherente, una racionalización del procedimiento de comitología entre la Comisión y los Estados miembros, y una simplificación de las tareas del personal de la Comisión, tanto en la sede como en las delegaciones, y se ajustaría perfectamente a la reestructuración del sector de relaciones exteriores iniciada en 2000.
- La eficacia de la ayuda comunitaria a los países ACP mejoraría con una disciplina presupuestaria y unos mecanismos de reasignación más flexibles. La combinación de todos los recursos destinados a la cooperación al desarrollo en el presupuesto general facilitaría la cooperación regional entre los países en desarrollo pertenecientes y no pertenecientes a la ACP y proporcionaría una mayor sinergia. Asimismo, aumentaría la atención prestada a los países ACP en el debate sobre desarrollo en el seno de la UE. Los debates anuales sobre el presupuesto llevados a cabo en el Consejo y en el Parlamento se han convertido en el principal foro de debate sobre la esencia de la política de desarrollo, las prioridades políticas de la Unión y sus implicaciones sobre los recursos. La inclusión en el presupuesto aumentaría la visibilidad de la cooperación con los países ACP y aumentaría su legitimidad gracias a la autorización por parte del Parlamento Europeo. La asamblea parlamentaria conjunta ACP-UE adquiriría una influencia adicional por medio de sus miembros en el Parlamento Europeo.
- Los fondos estarían disponibles rápidamente (tras la aprobación de las disposiciones necesarias por el Consejo Europeo y el Parlamento), sin necesidad de esperar a la ratificación de un protocolo financiero por 25 (o más) Estados miembros de la UE y dos tercios de los países ACP.
- La inclusión en el presupuesto proporciona una oportunidad de modernizar las relaciones entre la ACP y la UE, pasando de un sistema de financiación específico, basado en parte en vínculos históricos, hacia un sistema íntegramente financiado por la UE. Ello evitaría el mantenimiento de unas negociaciones específicas y difíciles sobre las contribuciones al FED cada cinco años. Existiría un sistema único de distribución de la carga entre los Estados miembros, en lugar de dos mecanismos distintos, que serían cada vez más difíciles de manejar en una Unión ampliada de 25 Estados miembros. Teniendo en cuenta todos los intereses en juego, los debates sobre el FED correrían claramente el riesgo de ser marginados.

² Consejo de la Unión Europea, ref. 14084/99, de 14 de diciembre de 1999.

En este contexto, la Comisión ha llevado a cabo su análisis con vistas a preparar a los responsables políticos para las importantes decisiones que habrán de adoptar en los próximos meses. La Comunicación confirma que se espera que una inclusión en el presupuesto global produzca un cambio positivo al establecer una normalidad política y presupuestaria, así como una mayor simplificación y armonización de los procedimientos, sin poner en peligro los logros cualitativos de una cooperación de 45 años con los Estados ACP. La Comunicación termina con una breve hoja de ruta que demuestra que el programa para la plena incorporación de la ayuda a los países ACP en el presupuesto general a partir de 2007-2008 es viable a condición de que se tomen medidas inmediatamente³.

2. CONTEXTO

2.1. Eficacia de la ayuda - prioridad internacional

Durante los últimos años, la política de desarrollo ha adquirido un nuevo impulso, tanto a escala de la UE como a escala internacional.

Diversas conferencias importantes han tenido lugar en el marco de las Naciones Unidas, entre las que cabe destacar la Cumbre del Milenio (septiembre de 2002), y la "Conferencia internacional sobre financiación del desarrollo" (Monterrey) y la "Cumbre mundial sobre desarrollo sostenible" (Johannesburgo), celebradas en 2002. Estas conferencias se han traducido en un conjunto de normas, valores y principios reconocidos y en un programa global. Los objetivos fundamentales de la política desarrollo se definen en el documento denominado "Objetivos de desarrollo del Milenio", siendo el principal de ellos la erradicación de la pobreza. Los principios y las buenas prácticas de la cooperación al desarrollo, tales como la "asociación" y la "apropiación" de los países beneficiarios de su propio proceso de desarrollo son ya ampliamente aceptados a nivel internacional. El consenso alcanzado en Monterrey ha subrayado la necesidad de aumentar la eficacia de la ayuda oficial al desarrollo, procediendo, entre otras medidas, a una reducción de los costes de transacción, una armonización de los procedimientos de donación, la concesión de ayuda sin condiciones y una aplicación de los mecanismos de concesión de ayuda más convenientes para responder a las necesidades de los países en desarrollo. Asimismo, se ha reconocido la necesidad de poder prever el nivel de recursos.

En este contexto global, la Unión Europea se ha comprometido a reducir los costes de transacción⁴: se habrán de tomar medidas concretas en materia de coordinación de políticas y armonización de procedimientos antes de 2004, tanto a nivel de la CE como de los distintos Estados miembros, de conformidad con las mejores prácticas reconocidas a nivel internacional.

Una plena inclusión de la cooperación con los países ACP en el presupuesto y la armonización de los procedimientos aplicables a todos los países en desarrollo son las medidas concretas más evidentes en esta dirección, teniendo en cuenta que los países ACP siguen confrontados actualmente a sistemas y procedimientos diferentes en sus programas de desarrollo apoyados por la Comunidad.

³ El primer Protocolo financiero cubre oficialmente el período de marzo de 2000 a marzo de 2005. Sin embargo, no entró en vigor hasta abril de 2003, debido a retrasos en el procedimiento de ratificación. El Acuerdo de Cotonú especifica que los recursos del primer Protocolo financiero cubrirán el período 2000-2007. Esto significa que los nuevos fondos tendrían que estar disponibles a más tardar a partir del 1 de enero de 2008.

⁴ Conclusiones del Consejo Europeo en relación con la Conferencia internacional sobre financiación del desarrollo, 14 de marzo de 2002.

2.2. Cooperación de la UE: presupuesto y FED

Actualmente, la ayuda al desarrollo proporcionada por la Unión Europea se administra a través de: (1) el presupuesto de la UE, (2) el Fondo Europeo de Desarrollo, (3) los programas de los Estados miembros de la UE. Una parte de esta ayuda global se canaliza a través de organismos internacionales (Banco Mundial, ONU, etc.). Además, el BEI ha sido una fuente importante de capital para los países en vías de desarrollo.

A través de los canales mencionados anteriormente, la UE proporciona la mitad del total de ayuda al desarrollo a los países que dependen del Comité de ayuda al desarrollo (CAD) de la OCDE (aproximadamente 29 000 millones de dólares en 2002, véase cuadro 1 en anexo 1). Aproximadamente, un quinto de esta ayuda es gestionada por la Comisión en nombre de la Comunidad.

En 2002, los desembolsos totales de ayuda exterior comunitaria fueron de 6 300 millones de euros (véase cuadro 2 en anexo 1), de los cuales 4 400 millones de euros procedían del presupuesto de la UE y 1 900 millones de euros del FED⁵. De los 4 400 millones procedentes del presupuesto, aproximadamente una suma anual de 650-700 millones se destina a la ACP. Las líneas presupuestarias financian actividades en los ámbitos de la ayuda humanitaria, los derechos humanos, la ayuda alimentaria o la cofinanciación de las organizaciones no gubernamentales. La cooperación con algunos miembros de la ACP actuales (Sudáfrica) o nuevos (Timor Oriental) también está cubierta por el presupuesto, del mismo modo que un número significativo de acuerdos internacionales de pesca y de ayuda por medio del mecanismo de intervención rápida.

Actualmente, la Comunidad es un donante que actúa en casi todos los países en desarrollo del mundo, pero con dos sistemas diferentes. La ayuda a los países en desarrollo no pertenecientes a la ACP se gestiona exclusivamente en el marco del presupuesto general, mientras que la ayuda a los países ACP se gestiona, por un lado, en el marco del presupuesto general y, por otro, de conformidad con el Acuerdo de Cotonú y la reglamentación relativa al FED.

A la entrada en vigor del Acuerdo de Cotonú, el 1 de abril de 2003⁶, los siguientes recursos estaban disponibles para la cooperación con los países ACP y los PTU:

- En el marco del sexto, séptimo y octavo FED, un total de 32 800 millones de euros (incluidas las transferencias de FED anteriores), de los cuales se comprometieron 30 200 millones y se desembolsaron 21 800 millones de euros. Así pues, aún estaban disponibles 2 600 millones de euros para nuevos compromisos y 11 000 millones para desembolsos.
- En el marco del noveno FED: de 12 500 millones de euros a 13 500 millones de euros para los países ACP (en función de la decisión de los Estados miembros sobre la disponibilidad de "mil millones supeditados a condiciones"), 175 millones de euros para los PTU y 125 millones de euros para los costes de aplicación soportados por la Comisión. De esta forma, se dispone de un importe total comprendido entre 12 800 y 13 800 millones de euros en el marco del noveno FED.

Así pues, más de 15 000 millones de euros estaban disponibles para los nuevos compromisos durante el período 2003-2007 y más de 23 000 millones de euros para desembolsos.

⁵ La mayor parte del FED se destina a los países ACP. Una pequeña parte, aproximadamente de 20 a 30 millones de euros anuales, se destina a los países y territorios de Ultramar.

⁶ DO L 317 de 15.12.2000 p. 3 y DO L 83 de 1.4.2003, p. 69.

El gráfico del anexo 1 (cuadro 3) muestra la tendencia durante 1989-2002 de las decisiones sobre compromisos y los pagos con cargo al FED. Por término medio, los compromisos fueron superiores en más de 3 000 millones de euros anuales durante los tres años siguientes a la entrada en vigor del octavo FED (1998) y disminuyeron en 2001 y 2002, lo que es un fenómeno normal en el sistema del FED, teniendo en cuenta sus protocolos financieros quinquenales.

Sin embargo, es importante centrarse en los pagos, que muestran una puesta a disposición efectiva de recursos y que constituyen la referencia de los datos sobre ayuda oficial al desarrollo (AOD) facilitados por el Comité de ayuda al desarrollo de la OCDE. Un análisis de los datos del cuadro 3 (anexo 1) muestra que la reforma de la Comisión de la gestión de la ayuda financiera a partir de 2000 ha empezado a traducirse en una mejor utilización de los recursos del FED. Mientras que el nivel medio de desembolsos osciló en torno a los 1 500 millones de euros anuales en el período 1996-2000, a partir de 2001 se ha alcanzado un nivel medio de 2 000 millones de euros. A pesar de estas mejoras, los desembolsos realizados efectivamente han sido inferiores a los previstos, quedando aún lejos del objetivo de la Comunidad de comprometer y desembolsar entre 3 000 y 3 500 millones de euros al año en el marco del FED.

2.3. Cooperación de la UE: presupuesto frente a FED

El FED, creado como fondo, tiene varias características significativas que lo distinguen del presupuesto.

Una vez que un importe global para una dotación de cinco años del FED se ha acordado entre los Estados miembros de la UE y entre éstos y los países ACP, éste se determina contractualmente entre los Estados miembros de la UE conforme a un "Acuerdo Interno"⁷, y entre éstos y los países ACP en el marco del Protocolo financiero anejo al Acuerdo de Cotonú⁸. Este protocolo debe ser firmado y ratificado por todos los Estados miembros y por dos tercios de los países ACP, lo que normalmente requiere varios años. El importe se pone a disposición de los países ACP sólo tras la ratificación. Una vez disponible, se convierte en un objetivo de gasto, lo que significa que los saldos no comprometidos y no desembolsados se mantienen en el Fondo hasta su plena utilización. Por esta razón, aún quedan pendientes antiguos saldos que remontan hasta el sexto FED, que finalmente se han transferido al noveno FED.

En cambio, el presupuesto de la UE sigue la norma de la anualidad. La anualidad es una práctica común de los presupuestos estatales. Las autorizaciones de gasto son válidas durante un año. Si no se han comprometido durante el ejercicio, los créditos autorizados expiran al final del mismo. Sin embargo, la anualidad de las aprobaciones de la autoridad presupuestaria, que representa a los contribuyentes, se completa con otras disposiciones que permiten la necesaria dimensión plurianual para una programación adecuada de las finanzas públicas. La dimensión plurianual en el marco de la UE consiste esencialmente en un marco financiero aprobado generalmente para cinco o siete años y en importes de referencia incluidos en la reglamentación aplicable a los programas. Los reglamentos decididos conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE -que constituirán el modelo aplicable tras la inclusión en el presupuesto- proporcionan una sólida orientación para la Comisión y la autoridad presupuestaria, que se han comprometido a no apartarse de estos importes plurianuales en el proceso presupuestario anual, salvo en circunstancias muy especiales.

⁷ DO L 317, de 15.12.2000, p. 355.

⁸ Véase nota a pie de página nº 6.

El enfoque del Fondo lleva generalmente a fluctuaciones cíclicas en la evolución de los compromisos y los desembolsos. Dicho enfoque proporciona a los países ACP de forma colectiva, y también de forma individual tras la notificación de una dotación, una cierta "flexibilidad en el tiempo", lo que significa que los compromisos y desembolsos pueden concentrarse al principio o retrasarse, sin que ello suponga un riesgo inmediato de perder los importes prometidos.

Por otra parte, el modelo presupuestario permite una flexibilidad similar, a condición de que los créditos no utilizados por los países con dificultades de absorción en un año determinado puedan ser utilizados por otros países, regiones o iniciativas globales que estén en condiciones de absorber una financiación. Para un programa que abarca un elevado número de países -como, por ejemplo, la región ACP- es altamente improbable que no se dé dicha flexibilidad. Las dotaciones indicativas atribuidas a los países en el marco de estrategias plurianuales evidentemente no se ven afectadas por esta flexibilidad dentro de un ejercicio presupuestario determinado, a menos que un país sea continuamente incapaz de absorber los créditos que se le asignen durante un largo periodo.

La naturaleza contractual del Fondo y la certeza de la asignación global se han considerado a menudo ventajas en comparación con el presupuesto. No obstante, la experiencia adquirida desde la creación del Fondo muestra que la utilización efectiva de ayuda, reflejada en el volumen de desembolsos, no ha reflejado el nivel de dotaciones concedidas. Esto ha llevado a la acumulación de saldos no comprometidos y no desembolsados para los que los Estados miembros tienen la obligación legal de contribuir. Entre las razones de ello puede citarse la falta de capacidad de absorción y la falta de flexibilidad del propio sistema del FED. Además, el objetivo de gasto correspondiente a las dotaciones no ha estimulado una ejecución rápida.

Debido a que varios FED se superponen en su aplicación y a que la finalización de programas y proyectos lleva frecuentemente a la anulación de compromisos respecto de recursos que se mantienen en distintos FED, el enfoque del Fondo requiere la adopción regular de decisiones de reasignación. Los importes disponibles para reasignaciones y establecimiento de nuevos compromisos varían constantemente, lo que no contribuye ni a una gestión eficiente ni a la claridad de los importes disponibles. En algunos casos, especialmente cuando existen saldos no gastados y recursos no asignados de antiguos FED, la creación de nuevas dotaciones está sujeta a la aprobación del Consejo de Ministros ACP-CE. El procedimiento, que incluye una decisión de la Comisión, la aprobación del COREPER, la aprobación por el Consejo de Ministros de la UE, un debate en el Comité de cooperación para la financiación del desarrollo ACP-UE y la adopción del Consejo de Ministros ACP-UE, requiere como mínimo un periodo de seis meses.

Por último, el Acuerdo de Cotonú estipula para el FED un tipo especial de cogestión por parte de la Comisión y los países ACP. La "apropiación" y la cogestión también son importantes características de la inclusión de la cooperación en el presupuesto. Por ello, los programas nacionales se preparan siempre en estrecha cooperación con las autoridades del país beneficiario. En cuanto a la aplicación, el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general incluye el modelo de aplicación descentralizada para el tercer país beneficiario, a condición de que su sistema de gestión financiera se ajuste a una serie de criterios de buena gestión financiera. Los programas de ayuda de la UE siguen estas normas en todas las restantes regiones del mundo sin mayores dificultades. Para un país de la ACP, a saber, Sudáfrica, la cooperación ya se incluye de hecho en el presupuesto, ya que dicho país disfruta de créditos presupuestarios anuales en el marco de un reglamento específico, que también determina el importe total para un marco temporal plurianual (actualmente, de 2000 al 2006).

2.4. Apoyo al proyecto de reforma de la Comisión

La inclusión del FED en el presupuesto también se ajusta a los objetivos de la reforma de la gestión de la ayuda exterior, emprendida por la Comisión el 16 de mayo de 2000. Al pretender mejorar la rapidez y calidad de la ayuda, se hizo mayor hincapié en el reforzamiento de la programación de la ayuda, la creación de la Oficina de cooperación EuropeAid, la transferencia de la responsabilidad de gestión de los proyectos a las delegaciones de la Comisión y la presentación de una serie de medidas encaminadas a mejorar la gestión financiera. Evidentemente, la reforma del sector de relaciones exteriores formaba parte del proceso más amplio de reforma interna de la Comisión, una parte importante de la cual la constituía el nuevo Reglamento financiero aplicable a partir de 2003.

En cuanto a los países ACP, el proceso de desconcentración deberá finalizarse a mediados de 2004. La desconcentración ha resultado ser más difícil de financiar en el caso de los países ACP que en el caso de otras regiones financiadas con cargo al presupuesto. Éstas disfrutaban de créditos aprobados por las autoridades presupuestarias para gastos de asistencia técnica y de apoyo administrativo. Una respuesta presupuestaria tan flexible en apoyo de la ejecución de la ayuda no puede realizarse en el contexto del FED. En realidad, los fondos administrativos se determinan cada cinco años en el "Acuerdo Interno", y cualquier cambio requiere una ratificación por todos los Estados miembros. Actualmente, estos fondos son insuficientes para respaldar la reforma. Por ello, la Comisión tuvo que emprender la operación de desconcentración en las delegaciones ACP sin tener la garantía formal de poder disponer de los recursos financieros correspondientes necesarios para 2006-2007. Se espera que los socios ACP proporcionen esta garantía tan pronto como pueda abordarse formalmente la cuestión, esto es, a finales de 2004. El importe asignado para gastos de apoyo administrativo en el Acuerdo Interno correspondiente al noveno FED equivale a aproximadamente el 1% del presupuesto de operaciones, mientras que a la ayuda exterior dentro del presupuesto le corresponde un 3%.

3. CONVENIENCIA POLÍTICA DEL CAMBIO: POSIBILIDADES OFRECIDAS POR LA INCLUSIÓN EN EL PRESUPUESTO

3.1. Integración de la ACP en las relaciones exteriores de la UE - rumbo a la normalidad

En el pasado se emplearon una serie de argumentos en favor del mantenimiento del gasto relacionado con los países ACP en un fondo especial al margen del presupuesto, con unas claves de financiación y un conjunto de normas específicas. Dichos argumentos han ido perdiendo pertinencia en el marco de política exterior y de cooperación actual.

El primer FED se remonta a 1958. En esta fecha, el contexto internacional y el estado de la integración europea eran completamente diferentes. La Comunidad Económica Europea de entonces no tenía una política exterior y de seguridad, no poseía un sistema de recursos propios, y los Estados miembros aún mantenían vínculos institucionales con muchos de los países ACP. El FED se creó para responder a los retos de aquella época, y ha funcionado muy bien durante muchos años, pero actualmente el contexto es substancialmente diferente.

El grupo de países ACP se ha ampliado y desarrollado, como también lo ha hecho la UE. Se ha definido una política de desarrollo a escala de la UE y se han firmado a lo largo de los años acuerdos de asociación con prácticamente todas las regiones y países del mundo: países mediterráneos, América Latina, Asia, etc. Estos acuerdos, como el Acuerdo de Cotonú, abarcan una serie de temas de interés común: diálogo político, acuerdos comerciales, objetivos

democráticos, etc., y se completaron con un complejo marco institucional a nivel internacional, en el que se adoptaron las decisiones importantes con repercusiones en el grupo ACP: la Organización Mundial del Comercio, el G-8, las Naciones Unidas, etc. Hoy, la Unión Europea ha alcanzado un nivel notable de integración y asume responsabilidades globales que encierran relaciones colectivas con todas las regiones del mundo, con independencia de los vínculos históricos con determinados Estados miembros.

La financiación al margen del presupuesto se remonta al periodo anterior a la introducción del sistema de recursos propios. Sin embargo, tras la introducción de éste en 1973, los Estados miembros decidieron continuar el sistema del FED, en virtud del cual debían negociar sus contribuciones ("claves de financiación") a intervalos regulares. Dicho sistema permitió inicialmente unos aumentos bastante generosos de las dotaciones globales entre un FED y el siguiente, ya que algunos Estados miembros tenían intereses particulares en la región ACP y estaban dispuestos a convertir estos intereses en un mayor esfuerzo de financiación a escala de la Comunidad. Sin embargo, los aumentos en la financiación del FED se han estabilizado recientemente (véase anexo 1, cuadro 3) y han resultado difíciles las negociaciones sobre la financiación del último FED.

Para el instrumento sucesor del noveno FED, en el que participarán al menos 25 Estados miembros, teniendo la mayoría de nuevos Estados miembros los menores niveles de renta nacional bruta per cápita de la UE, no es probable que las negociaciones sean más fáciles. La perpetuación de las claves negociadas para la financiación de la cooperación de la UE en una región específica del mundo -relaciones exteriores de la Unión *a la carta*- es contraria al espíritu del proceso de integración europea.

Por otra parte, la inclusión del FED en el presupuesto significa que será financiado por el sistema general de recursos propios, que se aplica a todos los gastos presupuestarios, con independencia de que correspondan a programas internos o externos. La independencia de la financiación se incrementará con unas contribuciones voluntarias y negociadas en el marco de un sistema específico y, por consiguiente, mejorarán las perspectivas de continuidad. Para los Estados miembros, ello significará que la cooperación financiera con los países ACP se llevará realmente a cabo a escala de la UE, reflejando las obligaciones de la adhesión a la UE independientemente de los vínculos o intereses preferenciales iniciales. Esto a su vez ayudará a los nuevos Estados miembros a asociarse a la financiación de la ayuda al desarrollo UE-ACP a partir de 2007-2008.

3.2. Combatir el riesgo de marginación política de la ACP

Los Convenios de Lomé y el Acuerdo de Cotonú han establecido relaciones especiales entre la Unión Europea y la ACP. En este sentido, una financiación específica de la cooperación con cargo a un fondo determinado se consideraba una posición privilegiada de los países ACP. Ello era así sobre todo mientras que los programas de cooperación con la ACP dominaban la ayuda exterior de la Comunidad. Con la expansión de las relaciones exteriores de la Unión, la aceleración de acuerdos de cooperación con muchas otras regiones y el aumento de la ayuda exterior financiada mediante el presupuesto, una financiación específica ya no constituye un privilegio, sino más bien lo contrario: se trata de un fondo basado en contribuciones voluntarias y resultante de una serie de intereses nacionales. En el nuevo y dinámico contexto de la Unión Europea, los países ACP corren el riesgo de verse marginados por la peculiaridad del sistema del FED, que combina elementos intergubernamentales e institucionales de la UE en lugar de inscribirse plenamente en el sistema general de la UE.

En el centro del proceso democrático de adopción de decisiones, las lecturas anuales del presupuesto en el Consejo y en el Parlamento se han convertido en los principales foros de debate sobre el fundamento de la política de desarrollo, sobre las prioridades políticas de la Unión y sobre sus implicaciones sobre los recursos. De modo similar, las Perspectivas financieras a medio plazo determinan las repercusiones de la visión política de Europa para los recursos. Al no incluirse en el presupuesto, la cooperación con los países ACP queda claramente excluida de uno de los más importantes procesos políticos de adopción de decisiones de la Unión. En lugar de ello, los Estados miembros debaten y deciden sobre recursos entre sí, sin la participación del Parlamento, una vez cada cinco años. El ya significativo riesgo de que las relaciones con los países ACP sean marginadas en comparación con otras regiones del mundo más avanzadas económicamente se ve agravado por su falta de visibilidad en las instancias políticas de la Unión. La inclusión del FED en el presupuesto incorporará plenamente a los países ACP en el proceso político de la Unión y situará a las relaciones con estos países en condiciones de igualdad respecto de las relaciones con otras regiones. La influencia de la asamblea parlamentaria conjunta ACP-UE aumentará por medio de sus miembros en el Parlamento Europeo.

3.3. Mayor legitimidad para una política de ayuda de la UE eficaz

Un esfuerzo de desarrollo de la UE eficaz y creíble hacia los Objetivos de desarrollo del milenio requiere un proceso político de adopción de decisiones coherente. No pueden adoptarse con conocimiento de causa decisiones en materia de política o gestión ni establecerse planes de gastos convenientemente cuando los presupuestos están fragmentados en diferentes fuentes de financiación, con distintas estructuras decisorias y calendarios. Una exigencia básica para la eficacia global de la ayuda es dotar a los responsables políticos y económicos de los medios que les permitan tomar decisiones globales con conocimiento de causa. La autoridad presupuestaria y los ciudadanos también obtendrán, tras la inclusión en el presupuesto, una visión global más precisa de las relaciones exteriores y de la política de desarrollo de la UE, sobre la base de una presentación coherente y comparable de los presupuestos. Es probable que la adopción de decisiones sea más coherente, ya que tendrá lugar en el marco de un proceso político unificado, y no fragmentado. El compromiso global con la reducción de la pobreza será más fácil de cumplir, y también de definir, en un marco presupuestario coherente. En términos técnicos, se cumplirán los principios de unidad y universalidad del presupuesto.

Al no formar parte del presupuesto, el FED no está sujeto actualmente a la autorización del Parlamento Europeo. Con todo, el FED cubre un importante ámbito político de la UE, para el que el Tratado especifica el procedimiento de codecisión, lo que representa una contradicción evidente. Debido a su importancia política y a su magnitud financiera, el FED debería estar sometido a un examen exhaustivo del Parlamento al igual que ocurre con otros gastos de la política exterior. La integración del FED en el presupuesto general eliminaría esta anomalía. La legitimidad de la cooperación con los socios ACP se vería fortalecida si el Parlamento Europeo ejerciese un control pleno desde la autorización del gasto hasta la aprobación de la gestión. De forma general, la ayuda exterior a nivel de la Unión ganaría en transparencia para el ciudadano y el contribuyente.

La cooperación al desarrollo en el marco del Acuerdo de Cotonú únicamente se garantizará como verdadero instrumento político de la UE en el contexto de la inclusión en el presupuesto, en el que la negociación de las contribuciones financieras no está disociada de los procesos políticos de la Unión. La ayuda al desarrollo en favor de los países ACP debe formar parte de la responsabilidad normal de cada Estado miembro de la UE, de modo que pueda ser legítimamente una expresión de la responsabilidad colectiva de la UE.

3.4. Ventajas adicionales en materia de eficacia

Por encima de consideraciones principalmente políticas e institucionales, la Comisión espera que la incorporación en el presupuesto se traduzca en aumentos adicionales de la eficacia.

La inclusión en el presupuesto someterá el gasto relacionado con los países ACP al principio de anualidad. Los créditos pasarán a ser objeto de una evaluación anual y una autorización anual por parte del Consejo y el Parlamento, lo que constituye un poderoso incentivo para avanzar continuamente y año a año en la ejecución. El ritmo de ejecución de los compromisos se hará más regular. La acumulación de fondos no gastados se determinará más fácilmente, lo que permitirá abordarlos antes y más enérgicamente.

Con una mayor flexibilidad dentro del grupo ACP, las dificultades temporales de absorción de algunos países se compensarán más fácilmente mediante compromisos financieros con otros. El importe global gastado finalmente, y la ayuda al desarrollo proporcionada efectivamente, podrá así alcanzar más fácilmente el nivel potencial establecido en el marco plurianual de referencia para la asignación de recursos.

La incorporación en el presupuesto someterá plenamente al FED a los principios de gestión aplicables al presupuesto general, que son más restrictivos: los acuerdos de financiación deberán celebrarse a más tardar en el año siguiente al del compromiso presupuestario, y los distintos contratos de ejecución de dichos acuerdos de financiación deberán celebrarse a más tardar en los tres años siguientes a la fecha del compromiso presupuestario. Los fondos no comprometidos a tiempo se anularán. Estos principios aplicables al presupuesto general también están presentes en el reglamento financiero aplicable al noveno FED, pero de forma menos restrictiva.

La anualidad y unas cláusulas de anulación más restrictivas no significan que la cooperación UE-ACP, por el hecho de estar incluida en el presupuesto, perdería su carácter plurianual, su predecibilidad y la protección de su financiación global. Los programas inscritos en el presupuesto también operan en un marco predecible y plurianual. Sin embargo, la predecibilidad no implica una garantía incondicional, ya que el marco presupuestario incluye normas - reforzadas desde 2003- que sirven de incentivo para avanzar con los compromisos, contratos y pagos y contribuye a evitar unas diferencias excesivas entre los compromisos y la aplicación efectiva. Estos mayores incentivos complementarán los esfuerzos emprendidos por la Comisión y los países ACP para reforzar la capacidad institucional de ejecución de la ayuda.

Tras la incorporación del FED en el presupuesto, todos los importantes programas geográficos formarán parte de la estructura presupuestaria. Desde un punto de vista técnico, esto contribuirá a una mayor sinergia entre los programas centrados en un enfoque geográfico o nacional y los programas que persiguen objetivos temáticos. Asimismo, facilitarán el debate acerca de la relación óptima entre los dos tipos de instrumentos. Los programas de cooperación con la ACP han facilitado experiencia y las mejores prácticas, que vale la pena aprovechar en otros programas de cooperación con otras regiones en desarrollo. Unos sistemas diferenciados constituyen un obstáculo para un intercambio de experiencias entre los distintos programas.

La incorporación del FED en el presupuesto facilitará la cooperación entre regiones. Los instrumentos actuales de cooperación financiera con África son principalmente el FED para el África subsahariana, el programa específico para Sudáfrica y el programa MEDA para el norte de África. Esta situación crea un problema particular cuando se pretende un apoyo a la Unión Africana y a sus iniciativas. Una dificultad similar se deriva de la creciente complejidad y amplitud de las relaciones de la UE con África. La superación de la fragmentación de los instrumentos financieros disponibles para la relaciones exteriores de la Unión favorecerá

ciertamente una mayor coherencia y eficacia de las relaciones entre la UE y África. Sin perjuicio de la unidad del grupo ACP, también podría facilitarse una mayor coherencia para los países del Caribe respecto de América Latina, y para el grupo de países del Pacífico con respecto a Asia.

Por último, la experiencia reciente ha mostrado que el presupuesto puede responder más deprisa a nuevas necesidades y nuevas prioridades, incluidas las intrínsecas de la región ACP. Esto se debe parcialmente a que la adopción anual de decisiones en el marco del presupuesto permite una actualización más frecuente, y a la participación activa de la autoridad presupuestaria en las decisiones. Como ejemplos recientes, cabe destacar la respuesta más rápida del presupuesto para contribuir a iniciativas mundiales, tales como el Fondo mundial para combatir el SIDA, la tuberculosis y el paludismo, o la salud reproductora. Asimismo, en algunos casos, las negociaciones con los países ACP tras una crisis podrían reanudarse más fácilmente mediante los programas inscritos en el presupuesto que mediante el FED. El FED también contempla mecanismos de flexibilidad, pero, generalmente, su establecimiento requiere unos procedimientos más largos y pesados.

3.5. Aumento de eficiencia

Para la Comisión, que es una institución con grandes restricciones sobre los recursos humanos y administrativos de que dispone para la ejecución de la ayuda, los aumentos de eficiencia constituyen un importante aspecto de la inclusión en el presupuesto. Aunque es difícil su cuantificación, no hay duda de que la incorporación de toda la ayuda a los países ACP en el presupuesto aumentará la eficiencia, y con ello la rentabilidad, de las operaciones. Al mismo tiempo, permitirá eliminar una serie de duplicaciones que se imponen actualmente a los distintos operadores y partes interesadas, ya se trate de la Comisión, las delegaciones de los Estados miembros, los socios ACP, las organizaciones no gubernamentales participantes o los contratistas.

La ejecución de la ayuda exterior en el marco del presupuesto de la UE y en el marco del FED se ha armonizado tanto como permiten los diferentes conceptos y marcos normativos. A pesar de estos esfuerzos, aún persisten diferencias en las normas financieras del presupuesto y del noveno FED. Por ello, la Comisión debe seguir aplicando dos procedimientos de gestión diferentes, con distintas distribuciones de responsabilidad entre la Comisión y los países socios, y debe mantener dos sistemas contables relativamente diferentes. El personal que pasa de un tipo de cooperación a otro debe recibir nueva formación. Los diferentes métodos de cooperación se reflejan en la estructura organizativa de la Comisión, llegando así, de hecho, a una insuficiente movilidad del personal destinado a determinadas regiones. Además, durante décadas ha habido duplicidad entre los esfuerzos de coordinación de la Comisión y los de los Estados miembros.

La incorporación del FED en el presupuesto ofrecerá a la Comunidad la oportunidad de aplicar los procedimientos que aplica a todas las actividades de cooperación. Ello pondría fin a la situación actual en que los mismos países ACP reciben ayudas de la misma administración siguiendo dos mecanismos diferentes, y las delegaciones podrían así realizar mucho más fácilmente una gestión descentralizada que en la situación actual, en la que deben conocer y utilizar dos tipos de procedimientos.

No sólo se trata de programas diferentes gestionados siguiendo dos sistemas diferentes; a menudo, las mismas actividades se financian a partir de dos fuentes diferentes. La ayuda humanitaria a la región ACP proporcionada por la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO) se financia en primer lugar con el presupuesto y, cuando no es posible recurrir a la financiación del presupuesto, ECHO puede solicitar los fondos del FED, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo de Cotonú. La contribución del ACP al Fondo mundial de lucha

contra el SIDA, la tuberculosis y el paludismo se financia actualmente con cargo al FED y al presupuesto. Podrían citarse otros ejemplos. Todos los casos implican una duplicidad de las decisiones de financiación, compromisos jurídicos, pagos, etc. Evidentemente, con la inclusión de toda la ayuda a los países ACP en el presupuesto sería posible concebir un sistema más eficiente de reacción frente a las crisis humanitarias y a los desafíos mundiales que afectan tanto a los países en desarrollo ACP como a los países en desarrollo no pertenecientes a la ACP.

Los protocolos financieros del FED deben ser ratificados (en un plazo de hasta tres años), lo que, en determinados casos, ha agravado las irregularidades sistemáticas que afectan a los compromisos y a los pagos consiguientes. Al eliminar la necesidad de negociaciones específicas sobre la financiación del FED y al pasar a créditos anuales, la inclusión del FED en el presupuesto facilitaría una aplicación más continua y regular y, consiguientemente, permitiría una utilización más racional de la capacidad de las delegaciones.

4. INQUIETUDES QUE PLANTEA LA INCLUSIÓN EN EL PRESUPUESTO

4.1. Mantenimiento de la calidad de la asociación con los países ACP

Las relaciones UE-ACP se han desarrollado durante los últimos 45 años, dando lugar a un "acervo" del que la "apropiación" y la asociación constituyen la piedra angular. ¿Se conservará este "acervo" en el caso de inclusión en el presupuesto, o el Fondo constituye un elemento indispensable de este "acervo"?

La respuesta es clara: el Fondo constituye un elemento histórico, pero no fundamental, de las relaciones privilegiadas entre la ACP y la UE. El acuerdo firmado en Cotonú es una expresión de esta asociación, y está encaminado, tras 40 años de cooperación, a dar un nuevo impulso a las relaciones entre la UE y la ACP. No era fácil definir una nueva estructura para una auténtica asociación encaminada a afrontar los importantes retos de reducción de la pobreza, resolución de conflictos o eliminación de las amenazas al medio ambiente, así como el riesgo de marginación económica y técnica. El nuevo modelo de asociación es innovador a diferentes niveles (objetivos, naturaleza de la asociación y medios de alcanzar los objetivos), y seguirá rigiendo las relaciones ACP-UE del mismo modo que en el pasado.

Sin embargo, deben renovarse los instrumentos de cooperación: el Acuerdo de Cotonú introdujo varias ideas nuevas para mejorar la eficacia y la eficiencia de los mecanismos financieros, tales como unos mecanismos de evaluación mejorados, incluida una revisión intermedia. Aunque pueden lograrse nuevas mejoras en un sistema basado en un fondo, una inscripción en el presupuesto puede proporcionar una mayor diferencia, al mismo tiempo que preserva la calidad de las relaciones. Los compromisos con determinados países ACP se seguirán contrayendo sobre la base de programas preparados y aprobados con ellos. En cada país, el Gobierno seguirá asociado estrechamente a una programación indicativa plurianual, a una preparación de planes de acción anuales y a las cuestiones relativas a la definición, preparación y ejecución de programas y proyectos. La Comunidad da por supuesta la participación de nuestros socios en la cooperación, y el reto seguirá siendo el mismo de siempre para los países ACP: explotar de la mejor forma posible para su desarrollo, las oportunidades que se les ofrecen por medio del apoyo de la UE y la fuerte asociación que se ha ido creando a lo largo de los años, que pueden servir de referencia para todos los programas de cooperación de la UE.

En lo que se refiere a la gestión financiera, las normas aplicables a las acciones exteriores se aplicarán igualmente. Las mismas incluyen el método de gestión descentralizada, en virtud del cual pueden conferirse a las autoridades de los países asociados una serie de competencias en

materia de gestión financiera, a condición de que se cumplan un grupo de criterios relativos a la calidad de los sistemas de financiación del sector público.

4.2. Mantenimiento del compromiso de ayuda con los países ACP

¿La inclusión en el presupuesto pondrá en tela de juicio el compromiso financiero de la UE respecto de la ACP? ¿Cómo se garantizaría el volumen financiero global y habría un compromiso previsible respecto de los países ACP?

Un análisis de la historia del FED ha ilustrado que el desembolso de ayuda en favor de los países ACP ha sido siempre inferior a los compromisos, llegando así a una acumulación de un volumen significativo de saldos no gastados. Las garantías proporcionadas por el Fondo se han quedado en gran medida sólo en promesas. Los propios Estados miembros han reconocido esto, y en el Protocolo financiero han establecido disposiciones que les permiten fijar un límite temporal a los nuevos compromisos financieros en el marco del noveno FED.

Por otra parte, la inclusión en el presupuesto significará que la cooperación de la UE con la ACP se basará, al igual que todos los programas presupuestarios, en una normativa comunitaria adecuada, es decir, en reglamentos adoptados por el Consejo y el Parlamento siguiendo el procedimiento de codecisión. Se incorporarán a estos actos legislativos disposiciones financieras pertinentes que establezcan la contribución financiera para el programa durante toda su duración. Se conservará la previsibilidad, ya que el reglamento proporcionará el marco de referencia plurianual para los recursos financieros y una base para incluir el gasto en el presupuesto cada año. El acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión establece que el procedimiento presupuestario anual deberá ajustarse al importe plurianual programado, a menos que aparezcan circunstancias objetivas y duraderas para las que se presenten razones explícitas y precisas, teniendo en cuenta los resultados obtenidos de la ejecución del programa.

En lo que se refiere al presupuesto plurianual global que ha de incluirse en las disposiciones pertinentes y en el nuevo marco financiero (a partir de 2006), la Comisión tiene la intención de proponer una financiación proporcionada a los compromisos internacionales asumidos por la UE. Esto significa que los importes que se propone incluir en la "propuesta de inclusión en el presupuesto" estarán encaminados a, como mínimo, mantener el nivel total de apoyo proporcionado a la región en el marco del FED y estarán en función de la evolución global de la renta nacional bruta de la UE. Se buscará un consenso con los países ACP, al mismo tiempo que se satisfacen las prerrogativas de la autoridad presupuestaria de la UE.

4.3. Paso de unas "claves de financiación" específicas a una "clave presupuestaria" general

La inclusión en el presupuesto llevará a una mayor utilización de los recursos propios. Sin embargo, esto es simplemente la consecuencia de canalizar diferentes importes destinados a la cooperación con los países ACP a través de un sistema diferente. La inclusión en el presupuesto como tal no afecta al importe global que deben desembolsar los Estados miembros.

¿Implica la inclusión en el presupuesto un riesgo de alcanzar el límite máximo de recursos propios?

Durante 2000-2002 los desembolsos en el marco del FED representaron, por término medio, el 0,021% de la renta nacional bruta (RNB) de la UE. Además, una capacidad de desembolso del FED paralela a su capacidad de compromiso en el marco del noveno FED habría representado,

por término medio, el 0,031 % de la renta nacional bruta en el mismo periodo. Este mayor nivel de desembolso debería establecerse como objetivo mínimo tras la inclusión en el presupuesto.

Estos importes deberán confrontarse con el límite máximo de recursos propios. Dicho límite es actualmente el 1,24% de la renta nacional bruta, mientras que el nivel previsto en el anteproyecto de presupuesto para 2004 es el 0,99% de la renta nacional bruta para la UE-25. La cuestión de determinar la conveniencia o no de modificar el actual límite máximo de recursos propios como consecuencia de la inclusión en el presupuesto debe abordarse en un foro diferente, a saber, en los debates sobre el marco financiero posterior a 2006.

Las claves de financiación negociadas por los Estados miembros para sus contribuciones al FED difieren de las claves presupuestarias, tanto si se trata de la clave presupuestaria marginal (clave relacionada con la renta nacional bruta) como de la clave media (combinación de todos los recursos propios). Por ello, existe la tentación de concluir que la inclusión en el presupuesto llevará a una cierta redistribución de las contribuciones financieras entre los Estados miembros y, sobre todo, de intentar calcular esta redistribución desde el punto de vista de ganadores y perdedores. Sin embargo, esto constituye un enfoque estático y, por ello, equivocado. La inclusión en el presupuesto no altera las contribuciones a los fondos actuales: los acuerdos vigentes deberán cumplirse conforme a los términos establecidos. En cuanto a las claves para las futuras contribuciones, es imposible predecir los resultados de una negociación futura con al menos 25 participantes. Tampoco puede darse por supuesto que el sistema de financiación del presupuesto de la UE se mantendrá inalterado.

En este contexto, cabe observar que las diferencias entre las contribuciones de los Estados miembros al FED y su riqueza relativa (con arreglo al criterio del PIB o la renta nacional bruta, véase cuadro 4 en anexo 1) aumentaron entre el sexto y el noveno FED.

5. UN PROGRAMA AMBICIOSO PERO REALIZABLE

En los próximos 18 meses se asistirá a importantes cambios en la Unión Europea, que proporcionarán una oportunidad singular para abordar la cuestión de la inclusión en el presupuesto. Las principales etapas serán:

En primer lugar, en octubre de 2003, la conferencia intergubernamental sobre la reforma del Tratado iniciará sus trabajos sobre la base del proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, adoptado por la Convención Europea. La Convención ha recomendado la inclusión de la cooperación UE-ACP en el presupuesto y el proyecto de constitución propone un marco legislativo para la plena inclusión en el presupuesto de dicha cooperación⁹.

En segundo lugar, se está preparando el marco financiero para el periodo posterior a 2006. Para finales de 2003 se espera una primera comunicación de la Comisión. En caso de la inclusión en el presupuesto, el marco financiero deberá incluir todos los gastos necesarios para la cooperación ACP-UE después de 2006.

⁹ Grupo de trabajo VII sobre acción exterior, informe final a los miembros de la Convención (CONV 459/02, de 16.12.2002, punto 9, relativo a la política de cooperación al desarrollo): "Había un alto grado de apoyo a la integración del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) en el presupuesto global de la UE, y, por lo tanto, a someterlo a los mismos procedimientos aplicables a otros ámbitos de la ayuda financiera. Esta integración debe estar acompañada por mejoras en materia de eficacia y de orientación a la pobreza de los programas de desarrollo de la UE en general, y no debería reducir el volumen de ayuda destinado a los países ACP". El proyecto de Constitución aprobado en julio de 2003 por la Convención se ajusta a esta recomendación.

En tercer lugar, el proceso de ampliación está entrando en su fase final, debiendo ingresar en la UE 10 nuevos Estados miembros en 2004, que accederán inmediatamente al Acuerdo de Cotonú, aunque sólo participarán en su financiación tras la finalización del actual Protocolo financiero.

El periodo cubierto por el noveno FED finaliza en 2007. Por ello, la Comisión propone que, en lugar de establecerse un noveno FED financiado separadamente por 25 o más Estados miembros, los presupuestos para 2007-2008 inicien la inclusión en el presupuesto de la financiación de la cooperación con los países ACP. Aunque esto parece a primera vista lejano, no lo es tanto, ya que para el logro de este ambicioso objetivo deberán iniciarse ya este año labores preparatorias en diversos ámbitos.

Las principales implicaciones son:

- (1) En materia de instrumentos comunitarios: a) la inclusión de toda la cooperación con los países ACP en el próximo marco financiero para el periodo posterior a 2006: la Comisión deberá presentar sus primeras ideas al respecto antes de finalizar 2003; b) la aprobación de un marco legislativo plurianual para la futura cooperación ACP-UE en forma de un reglamento conjunto del Parlamento Europeo y del Consejo con un importe de referencia privilegiado: deberá presentarse una propuesta a más tardar en 2005, tras la consulta de los Estados ACP, y deberá adaptarse una decisión antes de finalizar 2006.
- (2) En cuanto a las disposiciones relativas a la asociación ACP-UE, deben introducirse cambios en los acuerdos de aplicación técnica en el marco del Acuerdo de Cotonú que difieren de las disposiciones presupuestarias. Estos cambios se refieren a disposiciones del cuerpo central del Acuerdo de Cotonú, así como de los anexos, que implican que el Consejo de Ministros conjunto deberá decidir acuerdos transitorios a la espera de la ratificación de los textos revisados. El protocolo financiero (anexo 1 del Acuerdo de Cotonú) ya no será necesario, puesto que la financiación futura será determinada por las disposiciones de un reglamento. Las propuestas de la UE sobre las partidas que se habrán de negociar se presentarán a la ACP de aquí al 1 de marzo de 2004. El Acuerdo Interno y el reglamento financiero del FED ya no serán necesarios para los gastos futuros, puesto que se establecerán acuerdos de aplicación técnica en el nuevo fundamento jurídico, y se aplicarán las disposiciones de los textos financieros generales aplicables al presupuesto.
- (3) Por lo que se refiere a los FED existentes, se aplicará un período transitorio. Durante este periodo, los FED existentes (del sexto al noveno) se seguirán financiando de conformidad con las claves de contribución vigentes y no en el marco del sistema general de recursos propios. Sin embargo, la Comisión procurará garantizar que el período transitorio sea lo más corto posible, a fin de que las ventajas de la inclusión en el presupuesto puedan obtenerse lo más pronto posible. La Comisión presentará propuestas adecuadas antes de finalizar 2003.

En el Anexo 2 se presenta una "hoja de ruta" indicativa, con más detalles.

6. CONCLUSIONES: UNA OPORTUNIDAD POLÍTICA Y PRÁCTICA PARA EL CAMBIO

No hay razones sustantivas para mantener la anomalía de disponer de un fondo separado al margen del presupuesto. Los riesgos de integrar plenamente la cooperación con los países ACP en el presupuesto de la UE son marginales, mientras que las consecuencias globales son claramente positivas. La carga de la prueba deberá recaer en los que pretendan mantener la

situación actual de excepción y no en los que propugnan una normalización de la situación. De hecho, los riesgos y costes de mantener un fondo separado son reales.

Las principales ventajas radican en la mayor posibilidad de adoptar las decisiones adecuadas en el momento oportuno, dentro de un auténtico marco europeo único.

Además, se espera que la armonización de procedimientos reporte beneficios desde el punto de vista de la eficacia y la eficiencia. La inclusión en el presupuesto contribuiría incluso a hacer extensivos los aspectos positivos de la cooperación entre la UE y la ACP a otras partes del mundo.

Las cualidades del Acuerdo de Cotonú ("apropiación", asociación, objetivos comunes) así como la intensidad que tienen desde hace tiempo las relaciones entre la UE y los países ACP no se pondrán en tela de juicio con la inclusión en el presupuesto. Los países de la ACP han sido socios preferentes de la UE desde 1958, y en el futuro seguirán ocupando un lugar prioritario en su programa de trabajo.

La situación es propicia para optar por la inclusión en el presupuesto a la luz de los próximos acontecimientos: celebración de una conferencia intergubernamental para la revisión de los tratados, revisión del Acuerdo de Cotonú y presentación de propuestas para el marco financiero posterior a 2006. El programa es realizable, aunque el calendario es apretado. En los próximos meses habrá que emprender un substancial programa legislativo. El esfuerzo vale la pena: la asociación UE-ACP, con su carácter especial y sus ambiciosos objetivos, únicamente puede reforzarse si se dispone de un instrumento financiero actualizado que ofrezca unas mejores perspectivas para avanzar hacia el logro de los Objetivos de desarrollo del Milenio.

Por consiguiente, la Comisión invita al Consejo y al Parlamento Europeo a apoyar la propuesta de la presente comunicación de incluir en el presupuesto la cooperación financiera entre la UE y la ACP y los PTU a partir de 2007-2008.

Las primeras fechas clave está muy cercanas. Por ello, la Comisión informa al Consejo y al Parlamento de que debe iniciar la preparación de todas las propuestas cuyos plazos se aproximan (los más importantes figuran en la hoja de ruta) con vistas a permitir que la inclusión en el presupuesto se haga realidad.

ANEXOS

Anexo 1: Principales cifras

(1) Parte de la UE en la ayuda oficial al desarrollo (AOD) neta (1985-2002)

	Desembolsos de ayuda en millones de USD				AOD de la UE en % de la AOD total			Ayuda CE en % de la AOD de la UE	AOD en % de la RNB		AOD en % de la RNB	
	Total CAD	UE	CE	Estados miembros	UE	CE	Estados miembros		Total CAD	UE	CE	Estados Miembros
1985-86*	32 296	14 570	1 704	12 866	45,1	5,3	39,8	11,8	0,33	0,45	0,053	0,397
1990-91*	54 813	29 549	3 343	26 226	53,9	6,1	47,8	11,3	0,31	0,42	0,048	0,372
2000	53 734	25 273	4 912	20 361	47,0	9,1	37,9	19,4	0,22	0,32	0,062	0,258
2001	52 336	26 290	5 961	20 329	50,2	11,4	38,8	22,7	0,22	0,33	0,075	0,255
2002	56 991	29 093	6 502	22 591	51,0	11,4	39,6	22,3	0,23	0,34	0,076	0,264

(*) Media del período.

Fuente: Estadísticas internacionales sobre desarrollo del Comité de ayuda al desarrollo de la OCDE.

Nota: Las cifras de la UE hacen referencia a las contribuciones de los Estados miembros, incorporando la parte que les corresponde en el ámbito del presupuesto de la UE, el FED y el BEI. Las cifras de la CE incluyen el presupuesto de la UE, el FED y el BEI. La AOD incluye préstamos bajo ciertas condiciones; por consiguiente, varios préstamos del BEI constituyen AOD y están incluidos en el total de la CE, al igual que varios préstamos bilaterales, que se incluyen en el total relativo a los Estados miembros.

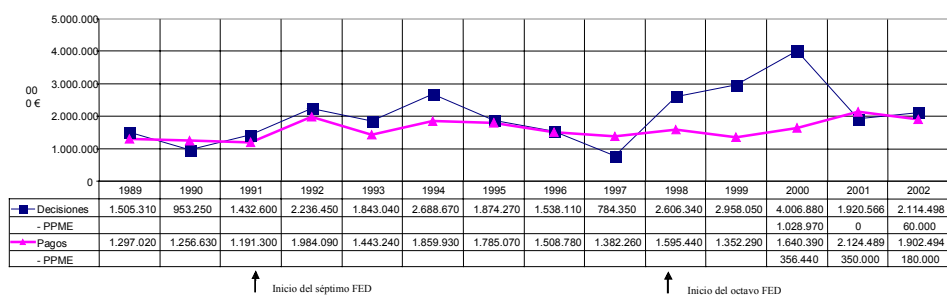
(2) Ayuda a los países ACP con cargo al presupuesto y al FED en comparación con el total de ayuda exterior

	en millones de €						Composicion de la ayuda a ACP-OCT (en %)		Porcentaje de la ayuda a la ACP en la ayuda total
	Gasto presupuestario			Gasto FED para ACP + PTU	Total gasto ACP-PTU	Total gasto presupuesto + EDF	Procedente del presupuesto	Procedente del FED	
	Total rúbrica presupues-taria H4	para ACP + PTU	Para otros países						
	(1)=(2)+(3)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2)+(4)	(6)=(1)+(4)	(7)=(2)/(5)	(8)=(4)/(5)	(9)=(5)/(6)
Compromisos									
2001	4 859	699	4 160	1 921	2 620	6 780	26,7	73,3	38,6
2002	5 086	710	4 376	2 144	2 854	7 230	24,9	75,1	39,5
Pagos									
2001	4 231	720	3 511	2 124	2 844	6 355	25,3	74,7	44,8
2002	4 424	650	3 774	1 902	2 542	6 326	25,6	74,8	40,2

Fuente: Comisión – DG BUDG + EuropeAid .

Nota: Las cifras de este cuadro no incluyen la ayuda de preadhesión.

(3) **FED: compromisos y pagos (1989-2002)**



Notas:

- Compromisos: no se incluyen los compromisos anulados.
- Pagos: antes de recuperaciones.
- PPME: Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados.

Capacidad potencial (en millones de euros)		
Dotaciones iniciales		Media anual
6º FED	1985-1990 = 7 500	1 500
7º FED	1990-1995 = 10 940	2 188
8º FED	1995-2000 = 12 840	2 568
9º FED	2000-2005 = 13 800	2 760

Realizaciones efectivas (en millones de euros)		
Media anual		
	Compromisos	Pagos
1989-1999	1 856	1 512
2000-2002	2 681	1 889

Fuente: "Informaciones financieras sobre los Fondos Europeos de Desarrollo", COM(2003) 353 final, 13.6.2003, y COM(2002) 372 final, 9.7.2002.

(4) Claves de financiación aplicadas del sexto al noveno FED (dotaciones iniciales) y claves basadas en el PIB o la renta nacional bruta

Estados miembros	6º FED	Clave 6º FED	Ponderación del PIB en 1985	7º FED	Clave 7º FED	8º FED	Clave 8º FED	9º FED	Clave 9º FED	Clave RNB presupuesto general 2003
	M€	%	%	M€	%	M€	%	M€	%	%
Austria						340	2,65	366	2,65	2,31
Bélgica	297	3,96	3,30	433	3,96	503	3,92	541	3,92	2,95
Dinamarca	156	2,08	2,40	227	2,08	275	2,14	295	2,14	2,01
Finlandia						190	1,48	204	1,48	1,50
Francia	1 768	23,58	21,10	2 666	24,37	3 120	24,30	3 353	24,30	16,39
Alemania	1 954	26,06	25,20	2 840	25,96	3 000	23,36	3 224	23,36	22,75
Grecia	93	1,24	1,60	134	1,22	160	1,25	173	1,25	1,58
Irlanda	41	0,55	0,80	60	0,55	80	0,62	86	0,62	1,19
Italia	944	12,58	14,40	1 418	12,96	1 610	12,54	1 731	12,54	13,83
Luxemburgo	14	0,19	0,20	21	0,19	37	0,29	40	0,29	0,23
Países Bajos	423	5,64	5,30	609	5,57	670	5,22	720	5,22	4,96
Portugal	66	0,88	1,00	96	0,88	125	0,97	134	0,97	1,36
España	500	6,66	6,80	645	5,90	750	5,84	806	5,84	7,46
Suecia						350	2,73	377	2,73	2,69
Reino Unido	1 243	16,58	18,10	1 791	16,37	1 630	12,69	1 751	12,69	18,78
TOTAL	7 500	100,00	100,00	10 940	100,00	12 840	100,00	13 800	100,00	100,00

Nota: Las ponderaciones basadas en el PIB de 1985 son las que se conocían en esa fecha, que difieren de las ponderaciones que se publican actualmente para 1985. La diferencia se deriva de una substancial revisión al alza del PIB de un gran Estado miembro.

Anexo 2: Hoja de ruta - calendario de las principales etapas legislativas

Para hacer efectiva la inclusión del FED en el presupuesto han de franquearse varias etapas legislativas, debiendo adoptarse una serie de decisiones de carácter político y financiero. La presente hoja de ruta indica las principales de estas medidas o decisiones, así como el calendario correspondiente.

Octubre de 2003	Adopción por la Comisión de la presente Comunicación. A continuación, debate con el Consejo y el Parlamento Europeo.
Diciembre de 2003	Comunicación sobre las orientaciones generales para el marco financiero posterior a 2006. <i>Esta comunicación deberá abordar las implicaciones financieras de incluir el FED en el presupuesto, en la actual rúbrica 4 "Acciones exteriores", sobre la base de la Comunicación de octubre.</i>
Diciembre de 2003	Presentación de la Comisión al Consejo y a los Estados miembros de los elementos del Acuerdo de Cotonú que se han de modificar. <i>El modelo aplicado para la inclusión en el presupuesto requerirá la sustitución de algunas disposiciones del Acuerdo de Cotonú por disposiciones de la legislación comunitaria. El Protocolo financiero, el Acuerdo Interno, el reglamento financiero del FED y algunos elementos técnicos del Acuerdo de Cotonú relativos a la ejecución pasarán a ser redundantes o requerirán una modificación. El sistema de recursos propios de la Comunidad también se hará aplicable. Se prevé un período transitorio para los FED vigentes.</i>
Febrero de 2004	Presentación a la ACP de las propuestas de la UE relativas a posibles modificaciones del Acuerdo de Cotonú. <i>La ACP únicamente podrá decidir sobre las modificaciones al Acuerdo de Cotonú (la decisión sobre el Acuerdo interno y el reglamento financiero del FED incumbe a los Estados miembros).</i>
Mayo de 2004 - febrero de 2005	Negociaciones UE-ACP sobre las modificaciones al Acuerdo de Cotonú. Decisión del Consejo de Ministros ACP-UE sobre las medidas transitorias pendientes de ratificación.

Mayo de 2004 - febrero de 2005	Preparación de modificaciones al reglamento financiero del FED y al Acuerdo Interno
	Decisión del Consejo de la UE sobre la revisión del reglamento financiero del FED y del Acuerdo Interno.
	<i>Revisión posiblemente necesaria a la luz de las modificaciones al Acuerdo de Cotonú y para el período transitorio 2008-2011 (en función de la decisión que se adopte relativa a las normas para la aplicación de los FED vigentes después de 2007).</i>
Septiembre de 2005	Propuesta de la Comisión con vistas a un reglamento del Consejo y del Parlamento Europeo que establezca un programa de cooperación con los países ACP y los PTU.
	<i>Los futuros programas de cooperación con los países ACP y los PTU financiados al margen del presupuesto requieren un reglamento marco del Parlamento Europeo y del Consejo (tras la inclusión en el presupuesto, ya no se necesitarán ni el Acuerdo Interno, ni el reglamento financiero del FED, ni las disposiciones técnicas del Acuerdo de Cotonú relativas a la ejecución).</i>
Mayo de 2006	Adopción del anteproyecto de presupuesto para 2007 por parte de la Comisión.
	<i>Incluye la estructura del presupuesto ACP.</i>
Diciembre de 2006	Adopción del reglamento (o reglamentos) marco para la cooperación con los países ACP y los PTU por parte del PE y del Consejo.
	<i>Se incluyen las operaciones con Sudáfrica y Timor Oriental.</i>
Diciembre de 2006	Ratificación, en caso necesario, por la UE y la ACP de las modificaciones de los fundamentos jurídicos.
Enero 2007-2008	Podrán iniciarse las operaciones financieras con un FED incluido en el presupuesto.
2008-2011	Período de transición para los FED vigentes.
	<i>No será posible asumir compromisos en el marco del FED. Se proseguirán los pagos en el marco del FED.</i>