



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 7.12.2011
SEC(2011) 1460 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

COMUNICACIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Preparación del Marco Financiero Plurianual relativo a la financiación de la cooperación de la UE con los Estados de África, del Caribe y del Pacífico y con los Países y Territorios de Ultramar para el período 2014-2020 (11º Fondo Europeo de Desarrollo)

y que cubre los reglamentos de aplicación y financiero del 11º Fondo Europeo de Desarrollo (FED) correspondientes

{COM(2011) 837 final}
{SEC(2011) 1459 final}

1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

La presente evaluación de impacto se refiere a la preparación del 11º Fondo Europeo de Desarrollo (FED), que cubre la financiación de la UE para la cooperación con los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y con los Países y Territorios de Ultramar (PTU).

El problema que se plantea en los Estados ACP es **el nivel elevado de pobreza** y la necesidad de que la UE apoye sus esfuerzos para luchar contra la misma, alcanzar un desarrollo sostenible y conseguir integrarse en la economía mundial, mientras que **los PTU siguen experimentando problemas específicos de desarrollo económico y social** que pueden tener graves implicaciones en sus entornos concretos. Los análisis de la Comisión han tenido en cuenta las dimensiones exteriores de las políticas internas de la UE.

2. ANÁLISIS DE LA SUBSIDIARIEDAD

La UE ha **identificado claramente los ámbitos en los que puede ofrecer un valor añadido en el contexto del FED**, y ha concentrado su financiación de manera importante en el apoyo presupuestario, la gobernanza y la infraestructura. Asimismo, el 10º FED ha puesto de manifiesto su valor añadido mostrando una gran capacidad de adaptación: al reservar los fondos no asignados en el FED para hacer frente a necesidades imprevistas y al recurrir a instrumentos innovadores como FLEX y V-FLEX, la UE se ha mostrado capaz de desempeñar un papel clave ante los Estados ACP que se han enfrentado a catástrofes o a crisis alimentarias, económicas y financieras.

Para los Estados miembros de la UE, la asociación ACP-UE y el FED tienen alcance mundial y ofrecen los medios de conseguir un conjunto coherente de objetivos en los 77 Estados ACP. **En términos de presencia, envergadura y concentración, las operaciones del FED ofrecen ventajas importantes respecto a las acciones nacionales.** Esta masa crítica sitúa a la UE en mejor posición para mantener un diálogo político con los gobiernos socios. Por otra parte, hace mucho tiempo que la UE es conocida por promover la integración y el multilateralismo. Al actuar a gran escala, la UE puede ayudar a los pobres en algunas de las zonas más alejadas del mundo, mientras que la mayoría de sus Estados miembros no tienen intereses estratégicos en dichas zonas, por lo que su presencia en ellas es limitada.

Las intervenciones de la UE en los PTU a través del FED tienen un valor añadido porque, en muchos casos, se trata del único donante, aparte de los Estados miembros, al que los PTU están vinculados constitucionalmente. La UE ha velado tanto por que su cooperación con los PTU cuente con financiación suficiente como por que mantenga la coherencia con su cooperación con los países ACP, de los que la mayoría de los PTU son vecinos directos.

3. OBJETIVOS DE LA INICIATIVA DE LA UE

Los **objetivos generales del 11º FED** siguen siendo los establecidos en el Acuerdo de Cotonú revisado (artículo 1) y en la Parte IV del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (artículo 198) por lo que respecta a los PTU.

Además, en cuanto a los **objetivos específicos para la revisión del instrumento**, el marco político para la preparación del 11º FED consiste en la Comunicación titulada «Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio», adoptada el 13

de octubre de 2011, por una parte, y en las directrices para la **revisión de la Decisión de Asociación Ultramar** sobre las relaciones entre la UE y los PTU, por otra. Los instrumentos para poner en práctica este marco son el Acuerdo interno relativo al 11º FED, el Reglamento de aplicación, el Reglamento Financiero y las directrices de programación relacionadas. **La lógica de la evaluación de impacto (motivaciones subyacentes, objetivos, opciones e impactos) se basa en los siguientes temas** que se derivan del marco: diferenciación, concentración, coordinación con los Estados miembros, instrumentos innovadores, flexibilidad y cooperación regional (que es específica para los PTU).

4. OPCIONES ESTRATÉGICAS

En cada uno de estos temas se consideran dos hipótesis (el *statu quo* y una opción alternativa). En la opción alternativa se ponen de relieve las implicaciones de los cambios para los diversos elementos del «paquete» FED (Acuerdo interno, Reglamento de aplicación y Reglamento Financiero):

- **principio de diferenciación**, es decir, asignar más fondos a los socios menos desarrollados y reducir las subvenciones al desarrollo en el caso de los más avanzados;
- **concentración de la ayuda de la UE en aquellos sectores** en los que pueda tener el mayor impacto, es decir, en un número limitado de ámbitos;
- mayor **coordinación con los Estados miembros**: en el caso de los ACP, el proceso de **programación conjunta** podría dar lugar a un documento de programación conjunto único para cada país socio o, como opción mínima, a un acuerdo sobre la división del trabajo. En el caso de los PTU, esta opción alternativa aspiraría, siempre que fuera posible, a una mejor alineación de los programas de la UE y los programas de los Estados miembros. También podría introducirse la posibilidad de **crear fondos fiduciarios de la UE, gestionados por la Comisión, para los ACP**;
- uso más intenso de **instrumentos financieros innovadores, como los mecanismos de combinación**, a fin de incrementar los recursos financieros para el desarrollo. En algunos países o regiones ACP una parte cada vez mayor de los recursos que la UE dedica al desarrollo podría utilizarse a través de instrumentos financieros nuevos (o ya existentes), como la combinación de subvenciones con préstamos de las instituciones financieras europeas u otros mecanismos de distribución del riesgo;
- refuerzo de los **elementos de flexibilidad del FED**, como: i) permitir que las **asignaciones iniciales sean limitadas** a fin de mantener más fondos en reserva para poder aportar fondos complementarios o conceder asignaciones especiales para iniciativas o sectores específicos; ii) definir **formas específicas de apoyo a los países en situaciones de fragilidad, transición o crisis**, y iii) concentrar los esfuerzos de la UE en **estrategias de respuesta vinculadas directamente con las estrategias vigentes de los países socios, desde la fase de programación**;
- condicionar el uso de los recursos PTU destinados a la cooperación regional a su valor añadido en lo que respecta a **promover la cooperación regional con los ACP y las regiones ultraperiféricas**.

5. EVALUACIÓN DE IMPACTOS

En materia de **diferenciación**, bajo la opción *statu quo* la ayuda gestionada por la Comisión seguiría contribuyendo a los objetivos generales, especialmente la lucha contra la pobreza, con alcance y presencia mundiales, pero en algunos países no se aprovecharía al máximo su impacto y su eficiencia, lo que haría más lentos los progresos hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Bajo la opción alternativa una concentración geográfica mejor centrada haría que los recursos se dirigiesen allá donde son más necesarios y tienen el mayor impacto posible y el mayor valor añadido en los ACP y los PTU. La UE definiría formas alternativas de cooperación y diálogo, en la combinación estratégica más conveniente, con sus socios más avanzados.

En materia de **concentración**, bajo la opción *statu quo* la ayuda gestionada por la Comisión seguiría destinándose a una gama de sectores relativamente amplia, sin afrontar el problema de la fragmentación de la ayuda. Bajo la opción alternativa una concentración sectorial mejor centrada contribuiría a un mayor impacto de la ayuda de la UE gracias a la concentración de los recursos en un número limitado de sectores, lo que aumentaría la masa crítica de la UE. Habría que reducir el riesgo de pérdida de visibilidad en algunos sectores de los distintos países mediante una división efectiva del trabajo y una mayor coordinación con otras fuentes de financiación.

En materia de **coordinación con los Estados miembros de la UE**, bajo la opción *statu quo* no se afrontaría el problema de la fragmentación de la ayuda y los solapamientos. Bajo la opción alternativa se podría aumentar la eficiencia y el impulso político de la ayuda mediante una mayor división del trabajo entre los donantes, la programación conjunta y el recurso a los fondos fiduciarios de la Unión.

En cuanto a la utilización de **instrumentos financieros innovadores**, bajo la opción de *statu quo* no se aprovecharían al máximo el impacto y la eficiencia de las subvenciones de la UE. Bajo la opción alternativa el impulso financiero de los recursos de la UE facilitados en forma de subvenciones se incrementaría gracias a los mecanismos de combinación y a otros mecanismos de distribución del riesgo, y lo mismo sucedería con la masa crítica, especialmente para los proyectos a gran escala.

En materia de **flexibilidad**, bajo la opción de *statu quo* se mantendrían algunas de las características «flexibles» del FED, aunque en algunos casos no serían lo bastante flexibles para responder a las situaciones específicas de los países socios. Bajo la opción alternativa las asignaciones de ayuda podrían adaptarse rápidamente para responder a la evolución de las circunstancias o a situaciones concretas (como situaciones de crisis, de fragilidad o de transición), o para aplicar un enfoque más basado en los incentivos, con lo que no solo aumentaría la efectividad y la capacidad de reacción de la ayuda de la UE, sino también su apropiación por parte de los socios.

Respecto a la **cooperación regional con los PTU**, bajo la opción de *statu quo* la interacción y la integración de los PTU en la cooperación regional con los ACP y las regiones ultraperiféricas seguiría siendo limitada. Bajo la opción alternativa se reforzaría la eficiencia y el impacto de los recursos de la UE, tanto gracias a una mejor articulación entre los recursos del FED y los de la cooperación regional de la UE, como gracias a la participación de los PTU en programas regionales con los países ACP.

6. COMPARACIÓN DE LAS OPCIONES

La comparación del impacto de cada opción sobre los objetivos seleccionados permite concluir que, para cada objetivo específico, **la opción alternativa es preferible a la opción de statu quo** como el mejor planteamiento para afrontar los problemas detectados y responder a los objetivos generales y específicos. Estas opciones reflejan mejor las orientaciones estratégicas revisadas de la política de desarrollo de la UE y las nuevas orientaciones para las relaciones UE-PTU, que contribuirán a hacer aún más efectiva la financiación de la UE en los países ACP y en los PTU y a maximizar sus efectos.

7. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

La Comisión cuenta ya con **sistemas de seguimiento y evaluación periódica** para todos sus programas de ayuda, en los que participan tanto su personal interno como expertos externos. Estos sistemas evalúan las estrategias nacionales y los programas y proyectos individuales. Además, contrata a expertos independientes externos para valorar el funcionamiento de la acción exterior de la UE. La Comisión lleva a cabo también evaluaciones estratégicas de sus políticas, desde la programación y la estrategia hasta la implementación de las intervenciones en un sector, país o región específicos o de un instrumento concreto. **En lo que respecta al FED**, los elementos esenciales de la intervención de la UE, así como sus bases, se exponen en su Reglamento de aplicación. Los resultados de la ayuda de la UE para erradicar la pobreza se miden utilizando, en la mayor medida posible, indicadores específicos y mensurables; asimismo, se presta especial atención a la consecución de los ODM.