

# PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

*Comisión de Presupuestos*

## ***PROCEDIMIENTO PRESUPUESTARIO DE 2007***

29.9.2006

## **DOCUMENTO DE TRABAJO N° 14**

sobre el papel de las ONG en la ejecución de la política de la UE de cooperación al desarrollo

Comisión de Presupuestos

Ponente: James Elles

## **El papel de las ONG en la ejecución de la política de la UE de cooperación al desarrollo**

*Por muy dividido que esté el mundo, por muy intensas que sean las rivalidades nacionales, el hecho inexorable es que cada vez somos más interdependientes.*

*Jacques Yves Cousteau*

### **Introducción**

1. El presente documento de trabajo consta de tres partes. La primera sección contiene datos sobre la participación de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en la ejecución de la política de UE de cooperación al desarrollo, en el contexto de trabajos anteriores realizados por el Parlamento Europeo en esta materia. La segunda sección expone brevemente la relación entre este asunto y el procedimiento presupuestario de 2007, en particular el enfoque de rentabilidad y la audiencia sobre políticas exteriores que se celebró el pasado 30 de mayo en la Comisión de Presupuestos, que incluía una presentación a cargo de Ashraf Ghani, Rector de la Universidad de Kabul y antiguo Ministro de Hacienda de Afganistán. La tercera sección expone una serie de opciones para el trabajo y análisis futuros del Parlamento Europeo y la Comisión de Presupuestos respecto a esta materia.

### **Sección I – Las ONG y la política de la UE de cooperación al desarrollo**

2. Considerando conjuntamente la ayuda bilateral al desarrollo de los Estados miembros de la UE y los recursos procedentes del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), la Unión Europea es el mayor suministrador mundial de ayuda al desarrollo. Las ONG participan en la ejecución de cada uno de estos canales de ayuda al desarrollo de la UE. El presente documento de trabajo se centra en la ayuda al desarrollo suministrada a través de los canales comunitarios, en los que el Parlamento Europeo tiene competencias de codecisión y de aprobación de la gestión presupuestaria y, por lo tanto, la obligación de controlar su ejecución. Las ONG participan ampliamente en la ejecución de los programas de la UE en materia de cooperación al desarrollo y relaciones exteriores. De un volumen total de unos 5 100 millones de euros en la rúbrica 4 del presupuesto de 2005, se calcula que entre 800 y 900 millones de euros se asignaron ya sólo a las ONG, esto es, entre un 15 % y un 18 %<sup>1</sup>.
3. No obstante, hay que observar que, en un momento dado, la Comisión anterior cifraba ese importe en unos 1 600 millones de euros. A raíz de varias peticiones de clarificación presentadas por la Comisión de Presupuestos, la cifra se revisó a la baja, ya que incluía también a diversos «agentes no estatales», como universidades, iglesias, fundaciones, sindicatos, etc. En el procedimiento presupuestario de 2004, el ponente general (Mulder, ALDE) concluyó que el cálculo se situaría en unos 1 000 millones de euros destinados a

---

<sup>1</sup> El cálculo se basa en datos sobre las ONG facilitados por la Comisión en 2004 y en el estudio de costes y beneficios de la cooperación al desarrollo en el marco del procedimiento presupuestario de 2007.

las ONG.

4. Si se consideran todos los agentes no estatales, incluyendo también las «organizaciones internacionales», tales como las agencias de las Naciones Unidas y el grupo de la Cruz Roja, la cifra en cuestión podría ascender a más de 2 000 millones de euros, y posiblemente incluso a los 2 500 millones de euros, lo que equivale a la mitad de todo el volumen de ayuda consignado en la rúbrica 4 del presupuesto.
5. La cuota de financiación de las ONG en el presupuesto de acciones exteriores parece haber sido relativamente estable, y relativamente elevada, a lo largo de las perspectivas financieras 2000-2006.
6. Las principales áreas de gastos correspondientes a las ONG en la rúbrica 4 son las siguientes (nomenclatura reestructurada en el APP 2007):
  - Agentes no estatales en la cooperación al desarrollo (21 03), las dos antiguas líneas de cofinanciación de las ONG y cooperación descentralizada (cambio de nomenclatura en el APP 2007)
  - Acciones con arreglo a programas/líneas del presupuesto de carácter horizontal (como derechos humanos y democracia)
  - Acciones de carácter geográfico
  - Acciones a través de ECHO (ayuda humanitaria)

La mayor parte de las intervenciones se refiere a acciones horizontales y cofinanciación de las ONG, mientras que la participación de las ONG en las acciones de carácter geográfico parece más limitada.

7. La Comisión de Presupuestos ha examinado diversos aspectos presupuestarios y de rendición de cuentas de las ONG en este periodo. La comisión ha controlado aspectos como:
  - cuota global de financiación de las ONG en la rúbrica 4;
  - elementos de dicha financiación que siguen las disposiciones normales en materia de licitaciones;
  - elementos de dicha financiación que se conceden utilizando la excepción de "adjudicación directa" prevista en el Reglamento Financiero;
  - indicaciones sobre los costes administrativos de los proyectos de ONG financiados por la Comisión;
  - actividades de la Comisión para controlar la rendición de cuentas de los beneficiarios de las ONG;
  - estructura general de la financiación de las ONG (cuota de financiación procedente, respectivamente, de fuentes estatales y no estatales).

8. Sobre todo en los presupuestos de 2004 y 2005, esta situación dio lugar al establecimiento de varias reservas que recibieron un amplio apoyo en la Comisión de Presupuestos. Se pidió a la Comisión Europea que facilitara amplia documentación a nuestra comisión. Hay que señalar que la Comisión atendió la petición y presentó informes muy pormenorizados. Por último, las reservas se retiraron en la segunda lectura o mediante transferencias a lo largo del ejercicio presupuestario.
9. En el presupuesto de 2006 se establecieron reservas similares, en esa ocasión para arrojar más luz sobre la financiación que corresponde a las organizaciones internacionales, y en concreto al sistema de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el grupo de la Cruz Roja. Una vez más, la Comisión proporcionó respuestas muy detalladas por medio de un informe transmitido al Parlamento en noviembre, lo cual permitió retirar las reservas en la segunda lectura.
10. Así pues, la Comisión de Presupuestos ha examinado detenidamente la organización y el control de la financiación de las ONG sobre la base de la documentación aportada por la Comisión Europea. Cuando se inició este proceso, no había sistemas ni procedimientos adecuados para presentar cifras agregadas. Ha habido una mejora considerable en los últimos cinco años, al menos desde el punto de vista de la información presupuestaria, y la Comisión ha cooperado mucho en ese sentido.

## **Sección II – de una información presupuestaria mejorada a una rentabilidad económica cualitativa**

11. Los tres rasgos principales del enfoque que ha dado el Parlamento Europeo al procedimiento presupuestario de 2007, tal como quedó expuesto en su Resolución sobre la Estrategia Política Anual de la Comisión, son los siguientes: establecimiento de prioridades, rentabilidad económica cualitativa y preparación para la revisión en 2008/2009 del marco financiero plurianual (MFP) 2007-2013. La Comisión de Presupuestos ha aplicado una serie de enfoques innovadores durante su examen del presupuesto de 2007, con vistas a lograr una mejor rentabilidad económica cualitativa. En esos enfoques se incluyen: audiencias de políticas; elaboración de estudios de costes y beneficios en diversos ámbitos de política de la UE, incluida la política de cooperación al desarrollo; y un vínculo reforzado entre el presupuesto anual y los procedimientos de aprobación de la gestión mediante enmiendas presupuestarias vinculadas a un análisis minucioso de documentos que examinan la ejecución de políticas de la UE, tales como los informes especiales del Tribunal de Cuentas.
12. La comisión celebró una audiencia de políticas en mayo de 2006 sobre asuntos de política exterior. Una de las conclusiones políticas que se derivan de dicha audiencia sobre las acciones exteriores en el presupuesto de 2007 es que el papel de las ONG debe ser compatible con el objetivo de que los países receptores se responsabilicen de los programas de ayuda exterior. Debe velarse por que las ONG (y el sistema de ayuda internacional en general) no asuman directamente tareas que en realidad deberían efectuar los propios Estados. Existe la necesidad de que los países asuman la responsabilidad de su propio desarrollo, y la ayuda internacional debería apoyar el fortalecimiento de las capacidades nacionales para lograr tal fin, en lugar de ser una

sustitución de las mismas. Es fundamental que las intervenciones de las ONG no descuiden o contradigan los esfuerzos que realizan los Estados democráticos emergentes. Este punto fue subrayado en especial por Ashraf Ghani, quien arguyó firmemente que el Estado debe ser el canal principal por donde discurra el flujo de ayuda al desarrollo, a fin de promover unas sólidas instituciones nacionales. Añadió que la solidez de las instituciones es un requisito necesario para que la ayuda al desarrollo se traduzca en progresos duraderos desde el punto de vista económico, social y democrático.

13. Evidentemente, el próximo paso del Parlamento sería ampliar el trabajo previo sobre la financiación de las ONG realizado en la Comisión de Presupuestos, junto con la contribución inicial de la audiencia sobre políticas exteriores, mediante un análisis que se concentrara en la rentabilidad económica cualitativa de los recursos de la UE en materia de cooperación al desarrollo. El estudio de costes y beneficios efectuado por Economisti Associati sobre la «evaluación de los recursos y medios presupuestarios en el ámbito de la cooperación al desarrollo», por encargo de la Comisión de Presupuestos en el marco del procedimiento presupuestario de 2007, podría considerarse como un primer paso en este proceso.
14. La necesidad de tal enfoque y de otros trabajos en este ámbito parece avalada por los resultados del citado estudio, cuyos elementos principales pueden resumirse como sigue:
  - gran diversidad entre las ONG (buenos rendimientos de unas frente a malos rendimientos de otras), pero la falta de suficientes evaluaciones sobre diversos aspectos dificulta una valoración apropiada de la eficacia de costes;
  - gran variedad de costes de ayuda de las ONG, ya que algunas consiguen entregar más del 80 % de los fondos a los destinatarios finales y otras sólo consiguen hacer llegar el 30 %;
  - no hay pruebas sistemáticas de que las ONG tengan mayor eficacia de costes que las instituciones estatales.

### **Sección III – opciones para el trabajo futuro de la Comisión de Presupuestos**

15. Basándose en el análisis anterior sobre el trabajo previo en esta materia y en el análisis realizado en el marco del procedimiento presupuestario de 2007, el ponente quisiera proponer tres ideas respecto al trabajo futuro en este ámbito.
16. En primer lugar, el ponente considera que, visto el éxito de las audiencias de políticas celebradas en mayo y junio de 2006 (resumidas en el documento de trabajo nº 12 presentado por el ponente), la Comisión de Presupuestos podría considerar la posibilidad de celebrar otras audiencias similares en 2007. Respecto al papel de las ONG en la ejecución de la ayuda al desarrollo, éste podría ser objeto de una audiencia centrada en las políticas exteriores que se celebraría en la primera parte de 2007 y serviría de base para el enfoque del Parlamento respecto a las prioridades de dichas

políticas en el presupuesto de 2008. En opinión del ponente, este tipo de audiencias debe realizarse en estrecha cooperación con las respectivas comisiones competentes en la materia.

17. En segundo lugar, el ponente considera que debería seguir analizándose más específicamente el papel de las ONG a la hora de garantizar una rentabilidad económica cualitativa de la ayuda exterior de la UE en materia de cooperación al desarrollo. Podría realizarse mediante la utilización del presupuesto de estudios al que puede recurrir la Comisión de Presupuestos. El análisis haría una comparación cualitativa de la eficacia de la ayuda que se ejecuta a través de diversos canales. A fin de llegar a conclusiones bien fundadas, dicho análisis debería basarse probablemente en el estudio detallado de casos a partir de una pequeña selección de programas. Habría que seleccionar cuidadosamente la amplitud geográfica y sectorial de los programas objeto de estudio, a fin de asegurar un grado razonable de resultados comparables.
18. En tercer lugar, el ponente sugiere que la Comisión de Presupuestos recurra a los instrumentos de que dispone en el procedimiento presupuestario anual y de aprobación de la gestión que pueden permitirle garantizar una mejor rentabilidad económica cualitativa por lo que respecta a la participación de las ONG en la ayuda al desarrollo. En caso de que haya información adecuada y fiable procedente de estudios de costes y beneficios, de informes del Tribunal de Cuentas y de otras fuentes, ésta podría utilizarse como base para enmiendas presupuestarias encaminadas a asegurar que los fondos se gastan de la manera más efectiva y eficaz que sea posible, dadas las difíciles condiciones que suelen reinar en los países más pobres.