

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Garantizar los mejores resultados posibles de las ayudas comunitarias»

(2000/C 140/13)

El 9 de diciembre de 1999, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre el tema «Garantizar los mejores resultados posibles de las ayudas comunitarias».

La Sección de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de marzo de 2000 (ponente: Señor Wilkinson).

En su 371º Pleno de los días 29 y 30 de marzo de 2000 (sesión del 30 de marzo de 2000), el Comité Económico y Social ha aprobado por 88 votos a favor y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El Comité Económico y Social ya ha emitido con anterioridad dictámenes sobre la ayuda al desarrollo, siendo el más reciente el aprobado en 1997 (CES 596/97) sobre la ayuda al desarrollo (fundamentalmente a los países ACP), el buen gobierno y el papel de los grupos socioeconómicos. En el dictamen de 1997 se subrayaba el apoyo constante del Comité a la ayuda económica y financiera de la UE a los países en vías de desarrollo, la importancia central del buen gobierno para un desarrollo sostenible y la necesidad de una reforma radical de la gestión de las subvenciones al desarrollo.

1.2. La CE dedica actualmente más de 5 500 millones de euros anuales a la financiación de actividades de desarrollo. Si a esta ayuda se añaden las contribuciones que los Estados miembros aportan bilateralmente, el esfuerzo total de la UE asciende a más de la mitad de la ayuda oficial mundial al desarrollo, aunque el CES lamenta profundamente que, en términos cuantitativos, la Unión Europea y la mayor parte de los Estados miembros están muy lejos de dedicar el 0,7 % de su PNB a ayuda al desarrollo, tal y como recomendó la Organización de Naciones Unidas en 1973. Este esfuerzo cubre una gama muy amplia de financiación de programas y de beneficiarios, aunque una gran parte se concentra en la ayuda a los países ACP y a los países candidatos al ingreso en la UE.

1.3. La Comisión ha trabajado con empeño en la mejora de su gestión de los programas de desarrollo y se han registrado progresos. Los dos cambios principales han sido, en primer lugar, la formación del Servicio Común Relex (SCR) en 1998, con responsabilidades sobre los aspectos técnicos, operativos, contractuales, jurídicos, financieros y contables, así como sobre la evaluación y auditoría de los trabajos efectuados; en segundo lugar, la nueva estructura de relaciones exteriores, que tiene como objetivo aumentar la coherencia de las políticas.

1.4. No obstante, siguen existiendo motivos de preocupación, reflejados en los informes realizados en 1998, como la evaluación de PHARE y la evaluación de las ayudas a los países ACP, en los que se hace referencia al énfasis puesto en los recursos en lugar de en los resultados. Debe prestarse una mayor atención a las estructuras, a los recursos humanos y a la necesidad de un sistema de control financiero más apropiado.

1.5. Actualmente se están preparando varios estudios y reformas sobre aspectos relativos a la política y la gestión de las ayudas comunitarias. El Comité Económico y Social espera que el presente dictamen contribuya de manera útil al debate, abordando ambas áreas y formulando propuestas al respecto. Es inevitable que muchos otros aspectos importantes relativos a la cooperación para el desarrollo, como la relación entre ayuda y comercio, la necesidad de aliviar la deuda o el asunto de la creación de ayudas públicas, queden fuera del ámbito de este dictamen.

2. Ayuda al desarrollo en un mundo cambiante

2.1. Durante los últimos años, el contexto en el que han operado todos los donantes de ayudas al desarrollo ha cambiado considerablemente. Los cambios principales han sido:

- la politización cada vez mayor de la ayuda, reflejada en una mayor atención de los donantes a los derechos humanos y sociales fundamentales, la igualdad de sexos, la democracia y el buen gobierno;
- una agenda política más amplia, que refleja nuevas prioridades, como el sector privado y el desarrollo institucional, y la prevención de conflictos;
- la necesidad de una mayor participación en el proceso, especialmente de la sociedad civil organizada, los gobiernos locales, los medios empresariales y las organizaciones sociales;
- presiones cada vez más intensas para que haya una transparencia mayor en materia de fondos para subvenciones;
- la necesidad de una mayor coordinación, complementariedad y coherencia política.

2.2. Sin embargo, este entorno cambiante se ha reflejado escasamente en la estrategia de ejecución o en los dispositivos que rigen la distribución de las ayudas, a pesar de que un número significativo de estudios ha hecho hincapié en la necesidad de cambio. En la UE no ha habido un debate suficientemente amplio sobre qué reformas son necesarias, excepto en lo que se refiere a la cooperación UE-ACP, ámbito en el que se han propuesto reformas importantes para la sucesión del Convenio de Lomé IV, como se menciona más adelante.

2.3. El Comité celebra que la Comisión y el Consejo reconozcan la necesidad urgente de este importante debate, que debería traer consigo una reforma fundamental.

3. Desafíos clave

3.1. El primer desafío clave en la consideración de opciones para la reforma de las ayudas de la UE es ponerse de acuerdo sobre la naturaleza del problema. Tiene poco sentido abordar los obstáculos que entorpecen la distribución de las ayudas sin examinar la cuestión más fundamental del papel específico y del valor añadido de la ayuda de la UE. El mandato de la Comisión necesita una definición y una aprobación más claras. Posteriormente, podrán identificarse y aplicarse la política correspondiente y los cambios institucionales.

3.2. Como se trata de una parte de la política global de la UE, las decisiones serán esencialmente políticas y no serán fáciles. Para que el proceso de reforma se lleve a cabo con éxito será necesario el apoyo político inequívoco de los Estados miembros y el reforzamiento de una política exterior común europea, así como el apoyo de otras partes implicadas, incluidas las autoridades presupuestarias y los países beneficiarios.

3.3. El Comité espera que los Estados miembros tomen las decisiones —y adopten las consiguientes medidas— necesarias para consolidar el papel de la UE en la ayuda al desarrollo y para aumentar su eficacia, y concederá a este asunto más importancia en la futura agenda política.

4. Política

4.1. Una ayuda comunitaria eficaz debe empezar por una política que sea clara y fruto de un acuerdo. Dado que la UE es una entidad política supranacional, la política comunitaria de desarrollo deberá configurarse de manera que permita salvaguardar los intereses fundamentales de la UE (por ejemplo, las ayudas al proceso de ampliación) y cumplir con sus obligaciones como operador global hacia los países en vías de desarrollo en toda su diversidad.

4.2. La política global de la UE debe tener objetivos estratégicos y permitir que se establezcan prioridades claras. Son estos objetivos, y no los diferentes instrumentos o líneas presupuestarias, los que deben guiar la acción comunitaria, que ha de abarcar todos los aspectos de los vínculos de la UE con los países beneficiarios y procurar que sus resultados tengan impacto. El desarrollo va mucho más allá de la transferencia de recursos a los países en vías de desarrollo. Una política comunitaria eficaz de ayuda debe tener en cuenta las prioridades de los países beneficiarios en ámbitos como la agricultura, el medio ambiente y la inversión. Asimismo, ha de intentar lograr un acuerdo con los beneficiarios sobre los sectores que deberían ser objeto de ayuda y el porcentaje de la ayuda total de la UE que debería asignarse a cada sector.

4.3. El Comité reconoce los objetivos políticos globales de desarrollo de la UE definidos en el Tratado de Maastricht. El objetivo último de la ayuda es aumentar la estabilidad y mejorar el funcionamiento del entramado social de los países beneficiarios de modo que puedan aprovechar al máximo el potencial de mejora del bienestar de su población. Por consiguiente, la ayuda debe tener por objeto el «desarrollo de capacidades», haciendo hincapié en que sean los propios beneficiarios quienes vayan asumiendo la responsabilidad de los proyectos así como la propiedad de los mismos.

4.4. Se calcula que una de cada cuatro personas de la población mundial vive en la pobreza extrema. La acción contra la pobreza no es sólo ética, sino que también es beneficiosa en general porque la estabilidad, el desarrollo sostenible y la democratización no pueden lograrse en las sociedades con niveles extremos de pobreza. El Comité recomienda que la ayuda comunitaria tenga en cuenta los objetivos de desarrollo internacionales que se han aprobado recientemente. La acción comunitaria debería centrarse en las causas que originan la pobreza, que son normalmente políticas; diversos instrumentos políticos (ayudas, comercio, política exterior, etc.) deberían utilizarse de manera complementaria con este fin. La acción dirigida a la reducción de la pobreza debe ser un objetivo central de la ayuda comunitaria, junto a otras prioridades de la UE.

4.5. Deberían ser preferentes los países que se comprometen a dar prioridad a la acción dirigida a eliminar las causas de la pobreza, demostrando así sus serios propósitos en esta empresa. La adopción de un enfoque más estratégico también significa concentrar la ayuda comunitaria en un determinado número de sectores en los que la Comisión dispone de una ventaja comparativa y coordinar los esfuerzos con otras agencias que pueden desempeñar una función de guía en otros sectores.

4.6. La plena participación de los órganos locales de desarrollo, incluidos los interlocutores socioeconómicos, en la formulación y aplicación de las políticas y programas de desarrollo es esencial y puede aportar una contribución importante al buen gobierno y al desarrollo sostenible. También es necesario ayudar a la mejora del funcionamiento del tejido social que traerá consigo un desarrollo llevado a cabo con éxito y a la integración de los países en vías de desarrollo en la economía global.

4.7. En este contexto, el Comité da la bienvenida a los cambios propuestos para el acuerdo que dará continuación al Convenio de Lomé IV, que tienen por objeto incluir la participación de tales órganos en las actividades relativas a la formulación y puesta en práctica de la cooperación ACP-UE. Invita a la CE a asegurarse de que estas reformas se lleven a cabo realmente, en especial a través de mejoras en el diálogo, la información accesible, el acceso a la financiación y el desarrollo de capacidades para los agentes económicos y sociales.

4.8. Una de las principales causas del desarrollo inadecuado es la corrupción, que se considera bastante extendida en muchos países beneficiarios. Aun reconociendo que la corrupción existe también en los países donantes, la política de desarrollo de la UE debe ir acompañada de un programa dirigido a reducir la corrupción. Puesto que la corrupción se sustenta principalmente sobre la ausencia de controles democráticos, los programas anticorrupción deberían incluir una mayor transparencia, una participación mayor de la sociedad civil organizada, la insistencia en la necesidad de que los beneficiarios desarrollen y apliquen sus propios planes anticorrupción y un informe anual de la UE sobre la lucha contra la corrupción. Debería permitirse que los programas anticorrupción se financiaran con el presupuesto comunitario de desarrollo.

5. Coordinación

5.1. En el Consejo, la mayor parte de los asuntos de desarrollo son tratados por el Consejo de Desarrollo, pero algunos son responsabilidad del Consejo de Asuntos Generales. El Comisario Nielson es responsable de la Dirección General de Desarrollo, pero tiene responsabilidad directa solamente en el Fondo Europeo de Desarrollo (y en ECHO), que engloba a los países ACP; el Comisario Patten es responsable de una mayor cantidad de fondos de financiación, que abarcan Phare, Tacis, Obnova y otros programas, así como el Servicio Común Relex (SCR).

5.2. Dada la división de responsabilidades en el Consejo, entre los Comisarios y entre las diversas Direcciones Generales y el SCR, se necesita también prestar una mayor atención a la coordinación en la Comisión. En especial, la separación de responsabilidades entre quienes inician y aprueban los proyectos de desarrollo (en las Direcciones Generales) y quienes tienen que gestionar y evaluar posteriormente los proyectos (SCR) crea sin duda dificultades. La responsabilidad global de dirección de esta política debe estar clara.

5.3. Un ámbito mucho más problemático es el de la coordinación de los programas de la UE con los de otros donantes. En primer lugar cabe citar los programas bilaterales de los Estados miembros; y también intervienen la ONU, el Banco Mundial, el FMI y otros programas.

5.4. Sería muy útil acelerar y profundizar en las medidas para aumentar la complementariedad entre el trabajo comunitario y el de los Estados miembros. La Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo de mayo de 1999⁽¹⁾ intenta promover la complementariedad y proporcionaría un punto de partida útil. Al reconocer la labor de la ayuda comunitaria en la transmisión de valores europeos como la cooperación y la estabilidad, así como la noción de sistema democrático participativo, la CE debe especificar qué valor añadido espera de su trabajo de desarrollo. El Comité acoge favorablemente la evolución hacia un enfoque más sectorial, en estrecha colaboración con los demás Estados miembros o las agencias.

5.5. Si los Estados miembros pudieran trabajar en común con la Comisión en el análisis de las necesidades de cada país beneficiario y utilizar este análisis como base para establecer, con el beneficiario, una estrategia para cubrir las necesidades que se hayan detectado, se aseguraría más fácilmente la complementariedad entre los trabajos de la UE y del Estado miembro.

5.6. Actualmente ni siquiera el intercambio de información sobre proyectos bilaterales es bueno. Una vez que se haya establecido un orden del día político estratégico y realista de la UE, con la voluntad política necesaria, debería ser relativamente fácil establecer un sistema para decidir quién debe hacer qué, de modo que la «política de las tres C» (coordinación, complementariedad y coherencia) acordada por el Consejo se convierta en realidad.

5.7. La coordinación con terceros (ONU, Banco Mundial, etc.) será más difícil, pero esta dificultad debería desaparecer a medida que los programas de ayuda de la UE llevados a cabo con más éxito vayan demostrando su provecho. La propuesta del Banco Mundial relativa a un marco común de desarrollo podría también ser útil en este sentido.

5.8. Todas las partes interesadas deben trabajar en la más estrecha colaboración posible para garantizar que los resultados logrados sean óptimos en relación con los recursos utilizados. Esto incluiría la garantía de que los recursos asignados se utilicen completamente, mejorando así el nivel actual, que deja mucho que desear.

6. Procedimientos

6.1. Se ha reconocido —y hay abundante documentación al respecto— que los procedimientos para crear y gestionar proyectos han resultado demasiado complicados, haciendo intervenir a demasiadas personas incluso para decisiones simples. Esta situación parece estar cambiando como resultado del trabajo del SCR. Queda por ver si, en la práctica, con los nuevos procedimientos se está logrando una entrega mejor y más rápida de las ayudas y una reducción de los pesados trámites burocráticos. Debe poder delegarse la autoridad de una manera más eficaz, y las responsabilidades tienen que estar más claramente establecidas. Esto mejoraría la motivación, aliviaría la carga de trabajo del personal y, lo que es más importante, haría mucho más fácil ver dónde pueden corregirse los problemas que surgen.

6.2. Los Estados miembros desean, obviamente, seguir participando en la ayuda financiada por la CE, pero deberían centrarse en problemas estratégicos y evitar la tentación de proceder a una microgestión de los proyectos si se desea que los procedimientos sean suficientemente flexibles y eficaces.

6.3. Se ha ampliado el papel de las delegaciones de la UE en los países que reciben ayudas, lo que no puede sino tener efectos positivos. No sólo mejorarán los vínculos directos con quienes se benefician de las ayudas, de manera que sus necesidades y sus intereses en general se tengan en cuenta en su totalidad, sino que será posible también una toma de decisiones mucho más simple y rápida. No debe desaprovecharse esta oportunidad.

(1) COM(1999) 218 final de 6.5.1999.

6.4. La descentralización hacia las delegaciones de la UE (o a otros órganos descentralizados, como las unidades de ejecución descentralizada propuestas por el Parlamento Europeo) funcionará a condición de que haya una consonancia entre los recursos descentralizados disponibles y las responsabilidades que deben cubrirse. La participación de entes locales (gobierno central y local y representantes de la vida económica y social organizada) en el proceso de gestión contribuirá a delegar más la propiedad de los programas, reduciendo al mismo tiempo la carga de trabajo en las delegaciones de la UE. El Comité respalda la práctica creciente de la cooperación descentralizada con agentes locales, si bien lamenta la generalizada dificultad de acceso a este tipo de cooperación por parte de las organizaciones representativas de los medios económicos y sociales. Por esta razón, el CES propone la designación en las delegaciones de la UE de responsables específicamente encargados del reforzamiento de las relaciones con la sociedad civil organizada.

6.5. La descentralización exige una confianza mayor y un cambio en la atención puesta en el control del proyecto —por parte del personal de la Comisión— de su fase previa a su fase final, pasando la auditoría completa del proyecto a ser una actividad posterior al mismo. Asimismo, requeriría la modificación de los reglamentos financieros de la UE. Las modificaciones deben tener en cuenta también el hecho de que en muchos países beneficiarios los recursos disponibles para la gestión financiera son limitados.

6.6. La utilización de ONG en la gestión de la ayuda es considerable e implica cada año una importante dotación. Esta participación es también importante a causa de la posibilidad de cofinanciación por parte de las ONG. El Comité no ve ninguna razón por la que las ONG no deberían intervenir como «contratistas» en las entregas de las ayudas; no obstante, señala que, como son tan solo un componente de la sociedad, la posibilidad —con igualdad de oportunidades— de participar en programas de ayuda comunitarios debería estar abierta a otros componentes de la misma. La esperada armonización de las líneas presupuestarias de la UE brinda una excelente oportunidad de mejorar la coherencia creando una línea presupuestaria de «sociedad civil» accesible a una amplia gama de exponentes de la sociedad, incluidos los agentes económicos y sociales de la UE y de los países beneficiarios. La decisión debe basarse en la contribución que puedan hacer a la realización de los objetivos estratégicos fijados.

6.7. De conformidad con la necesidad de una práctica «orientada a los resultados», el ámbito fundamental que necesita mejoras es la evaluación. Cada proyecto debe funcionar con criterios de evaluación, establecidos al aprobar el proyecto y ajustables a medida que el proyecto prospera. La función de evaluación debe ser independiente de quienes ejecutan los proyectos y llevarse a cabo en cooperación con representantes de la nación receptora que estén en condiciones de apreciar la calidad del trabajo realizado; en la evaluación deberían intervenir representantes de la sociedad civil.

6.8. La evaluación y la supervisión no encierran procedimientos científicamente exactos, y sus resultados no pueden garantizarse hasta después de varios años. Pero es necesario demostrar que los resultados están mejorando. Una gran parte

de los resultados de la evaluación están ya disponibles en el ámbito público, pero debería presentarse un informe anual global sobre la ayuda al desarrollo de la UE en beneficio tanto de la propia UE como de otras instancias.

7. Recursos

7.1. Para lograr resultados óptimos, la planificación, la dirección y la evaluación de los proyectos deben disponer de los recursos humanos adecuados o para garantizar una coordinación eficaz sobre el terreno. Está claro que la ampliación de las funciones, responsabilidades y líneas presupuestarias de la CE no ha ido acompañada de un aumento adecuado de recursos humanos. Sería conveniente encontrar unos medios creativos y eficaces para afrontar este importante obstáculo que impide mejorar la eficacia de las ayudas.

7.2. La mejora de los recursos humanos básicos no es simplemente una cuestión de números. Es también esencial tener en cuenta las cualificaciones, y particularmente las nuevas cualificaciones necesarias para poner en práctica de manera eficaz programas de desarrollo cada vez más amplios. Las alternativas para cubrir las diferencias que se observen en las cualificaciones incluyen una mayor complementariedad utilizando la experiencia a escala comunitaria y el recurso a expertos locales (cuando sea posible), lo que impulsaría el empleo local y contribuiría a la adquisición de conocimientos prácticos.

8. Comunicaciones

8.1. Existe ya, como se ha señalado anteriormente, mucha información en el ámbito público sobre la ayuda comunitaria al desarrollo. Sin embargo, el Comité considera que es necesario informar a los ciudadanos de la UE sobre las razones y la utilidad de dicha ayuda; tienen derecho a saber cómo se está empleando su dinero tanto en ésta como en otras áreas.

8.2. En las naciones beneficiarias cabe esperar que la calidad del trabajo de desarrollo llevado a cabo desempeñe un papel significativo en la información al público. La participación de organizaciones libres, independientes y representativas de la sociedad en los procesos de decisión y gestión de los proyectos será la mejor manera de garantizar que los resultados tengan un impacto real, pero el Comité recomienda que la CE, así como los gobiernos de los países beneficiarios, lleven a cabo una labor de información sistemática a la sociedad civil sobre la ayuda al desarrollo. Asimismo, se insta a la CE a que intensifique el apoyo que brinda a las cooperaciones directas y a la colaboración entre los agentes sociales y económicos organizados de Europa y de los países beneficiarios.

8.3. A este esfuerzo deberían contribuir los comités de enlace, integrados por agentes económicos y sociales locales y representantes locales de la UE capaces de ofrecer asistencia en todas las fases del trabajo de desarrollo (iniciación, progreso y evaluación). El Comité acogería favorablemente una participación en este trabajo.

8.4. Para contribuir al impacto del trabajo de desarrollo comunitario se debería establecer y promover una «seña de identidad» única (a semejanza de la «USAid» [ayuda USA], que es inmediatamente reconocible). Esta «seña de identidad» debería utilizarse para todos los programas de ayuda financiados por la CE, independientemente del nombre que pueda utilizarse internamente para cada programa.

9. Recomendaciones

El Comité formula las siguientes recomendaciones en relación con la ayuda al desarrollo de la UE:

9.1. La política global de ayuda al desarrollo de la UE debe tener objetivos estratégicos que tengan plenamente en cuenta las demás políticas de la UE y las prioridades políticas, así como los principios enunciados en el Tratado.

9.2. Se debería dar algún tipo de prioridad a la ayuda para luchar contra las causas de la pobreza y del desarrollo inadecuado y al reforzamiento de las organizaciones económicas y sociales, que son esenciales para el desarrollo sostenible.

9.3. También debe aplicarse una política complementaria para reducir los efectos de la corrupción, tanto pasiva como activa.

9.4. Para cada país beneficiario, la UE y el país interesado deben ponerse de acuerdo inicialmente sobre los sectores que deben recibir ayuda, estableciendo los correspondientes porcentajes para cada sector, en lugar de decidir de entrada las listas de proyectos.

9.5. Es esencial que la Comisión coordine de manera más efectiva sus esfuerzos de ayuda al desarrollo con los de los Estados miembros y de otros donantes, siempre que sea posible.

9.6. Los procedimientos deben simplificarse, procurando que sean más flexibles y conlleven una mayor delegación de autoridad, clarificando al mismo tiempo las diferentes responsabilidades.

9.7. La descentralización es necesaria y debería aumentarse. Las delegaciones locales de la UE deberían establecer contactos para que los actores económicos y sociales puedan participar de forma activa.

9.8. Con el fin de garantizar una gestión óptima y los mejores resultados posibles para los programas, todos los actores socioeconómicos, incluido el sector privado, los gobiernos locales, los sindicatos y las ONG deben gozar de igualdad de oportunidades para participar en los programas de ayuda comunitarios.

9.9. La Comisión debe garantizar que los recursos asignados a la ayuda comunitaria al desarrollo son adecuados para alcanzar los objetivos fijados.

9.10. Se debería elaborar un informe anual sobre el programa global de ayudas de la CE. Dicho informe debería presentarse al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social y a otros organismos.

9.11. La plena participación de la sociedad civil organizada en cada país beneficiario es esencial para garantizar el impacto de la ayuda comunitaria y su éxito. Debe promoverse enérgicamente e incluirse en el proceso de evaluación. Esta ayuda debe considerarse también como un factor determinante para la asignación de más ayudas comunitarias para el desarrollo.

9.12. Debería establecerse y promoverse una seña única de identidad para la ayuda comunitaria.

9.13. El Comité desea participar de forma activa en este proceso encaminado a garantizar una mayor transparencia y democratización de los programas de ayuda comunitaria a través de una mayor participación de los actores locales económicos y sociales y, en su caso, acogería favorablemente un mandato a este respecto.

9.14. Finalmente, el Comité observa que el ingrediente esencial e imprescindible para lograr un programa de ayuda comunitario acertado es la voluntad política de los Estados miembros. Insta a los Estados miembros a que la manifiesten.

Bruselas, 30 de marzo de 2000.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI